Л. Е. Лаптева

ЗЕМСКИЕ УЧРЕЖДЕНИЯ В РОССИИ

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Л. Е. Лаптева

ЗЕМСКИЕ УЧРЕЖДЕНИЯ В РОССИИ

Москва, 1993

Ответственный редактор
доктор юридических наук,
профессор Е. А. СКРИПИЛЕВ

Рецензенты:

доктор юридических наук **С. В. Боботов,**
кандидат юридических наук, доцент **В. А. Рогов**

Эта книга — первое в советской юридической литературе специальное исследование проблем организации и деятельности земских учреждений в России, созданных в результате реформы 1864 г. Автор рассматривает особенности правового положения земств, их статус в системе государственных учреждений России и анализирует основные направления их деятельности.

Для юристов, специалистов в области истории государства и права.

Книга издана при участии Мособлсовета.

ISBN 5-201-01270-1

ВВЕДЕНИЕ

За последнее время у нас значительно возрос интерес к отечественной истории. Несмотря на то, что публикации в периодической печати часто обращаются, подчас поверхностно, к негативным моментам прошлого, несомненно возникает и потребность изучать позитивный исторический опыт. Здесь следует подчеркнуть, что наметившийся в 30-е годы процесс политизации истории неизбежно вел к одностороннему освещению всех более или менее заметных государственных институтов Российской империи. Не обошлось без этого и в историографии земских учреждений, значение которых долгое время пытались исчерпать хлестким выражением В. И. Ленина о «пятом колесе в телеге» Российской Империи[1]. Но нельзя забывать, что заслуга земств состоит в том, что им удалось преодолеть действительно неудобное и затрудняющее их деятельность положение местной общественной структуры, параллельной государственной власти в губернии и уезде. Земства оставили нам уникальный опыт успешной работы в условиях жесткой подконтрольности государственной бюрократии и при полном отсутствии в их арсенале принудительных мер. «Жесткость», конечно, была относительной: никто не мог заставить или помешать земству строить то или иное здание или дорогу, уделять внимание предпочитаемым ими аспектам хозяйственной деятельности. Они располагали свободой и в формировании бюджета: государственные власти следили лишь за тем, чтобы размер земского обложения не превышал разумные пределы и не нарушались права отдельных налогоплательщиков.

В нашей литературе принято оценивать чрезмерно сурово и меры центрального правительства в отношении земств. Конечно, свобода российского самоуправления была сильно ограничена, и оно было далеко от, скажем, англосаксонской модели. Не следует, однако, забывать, что в любой политической системе, даже самой демократичной, существуют пределы самоуправленческих начал, которые определяются хотя бы необходимостью централизованно решать вопросы, затрагивающие интересы государства в целом.

---

[1] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 5. С. 21—72.

Обращаясь в настоящее время к истории земских учреждений, мы не только возвращаем из забвения славную страницу отечественной культурно-правовой истории. Опыт земств заслуживает серьезного внимания со стороны нынешних деятелей местного самоуправления. Создание земских учреждений поставило вопрос о природе и статусе местной власти. Земства активно боролись за право самостоятельно, без вмешательства бюрократии решать вопросы в пределах своей компетенции, а порой и за право участвовать в решении общегосударственных задач. В последнее время привлекает интерес земская избирательная система. Представляется существенным и российский опыт систематизации законодательства о местном самоуправлении.

Современное законодательство исходит из разнообразия допустимых форм местного самоуправления и предоставляет большой простор инициативе мест. Не случайно, что в ряде регионов приобретает не просто познавательное, но и практическое значение земский опыт. Земства в России серьезно занимались местным нормотворчеством, издавая по широкому кругу направлений постановления, обязательные для местного населения. Они внесли весомый вклад в строительство дорог, организацию агрономической службы и статистики. Широко известен труд земств на поприще народного просвещения и медицины. Важен и опыт составления земских бюджетов. Здесь не последнюю роль играло право земств устанавливать местные налоги. Средства местного населения шли на решение его собственных проблем, причем земские статистики много сделали для упорядочения налогообложения, боролись за установление справедливых расценок. Почему бы и теперь местным предприятиям, кооперативам, частным лицам не посодействовать развитию своей «малой родины»? Таких поводов для обращения к опыту земств можно найти немало. Вот почему актуальным представляется именно историко-правовое исследование, которое позволило бы соотнести деятельность земств в той или иной области с регулирующим ее законодательством.

Работа охватывает становление и эволюцию системы земских учреждений России. Задачи исследования состояли в том, чтобы определить место и роль земских учреждений в государственной системе Российской империи, дать анализ законодательства об этих учреждениях и выявить в нем основные тенденции, показать значение земских учреждений как важного фактора общественно-хозяйственной самодеятельности в условиях российского самодержавия.

Однако в монографии не рассмотрены формы самоуправления на окраинах империи. Местное управление Прибалтики, Великого княжества Финляндского, Царства Польского, а также Кавказа, Сибири, Средней Азии представляет собой важную тему, заслуживающую отдельного изучения.

Глава первая. ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

В 60-х годах прошлого века литература о земствах была в основном представлена теоретическими работами, авторы которых пытались дать анализ Положения 1864 г.[1] Общие положения в них органично сочетались с критикой ряда моментов в законодательстве о земских учреждениях, а позднее и городских. Русская юридическая наука учитывала разработанные на Западе, прежде всего в Германии, концепции самоуправления. В то же время происходило творческое осмысление российского правового материала. Правда, в этих работах не всегда четко выдерживались рамки административного самоуправления как понятия. Авторы нередко пытались перевести разговор о самоуправлении в политическое русло, говоря о нем как о возможной основе государственного управления.

Общественно-хозяйственная теория в русской науке сохранила следы естественно-правового происхождения. Ее истоки коренились в славянофильских идеях о самобытности русской общины и ее неотъемлемых правах. Приверженцами общественной теории отстаивалось право местных учреждений заниматься местными хозяйственными и общественными делами. В работах В. Н. Лешкова[2], видного славянофила, профессора юридического факультета Московского университета, выделялись сельская, городская, уездная, областная или губернская формы русской общины. Лешков считал, что каждая земская община состоит из суммы этих форм, представляет «союз, основанный на общинном или общественном владении... на единстве интересов и на собственном управлении своими общими делами при посредстве своих выборных властей»[3]. Им высказывалась идея независимости местного самоуправления от государства. Критерием отличия учреждений самоуправления от государственных Лешков считал специфически им понимаемую категорию власти, которая в государстве имеет значение необходимой, а в земстве — всегда выборной.

Лешков высказывался за необходимость равного участия в выборах всех членов земства, т. е. всего населения уезда, потому что они связаны одинаковыми общественными, земскими интересами. В связи с этим он критиковал Положение 1864 г. за выделение помещиков из земства, предоставление им преимуществ при выборах, что способствовало разъединению земства. Ему представлялось неправомерным и включение в земство казенных чиновников. По его мнению, это внесло в земство антагонизм, разбило его на группы. В таком положении Лешков видел результаты неверного понимания основ земского представительства,

---

[1] См.: Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1 января 1864 г. ПСЗ—II. Т. XXXIX. № 40457.

[2] См.: *Лешков В. Н.* Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого. М., 1865; *Он же.* О праве самостоятельности как основе для самоуправления. М., 1871.

[3] Там же. С. 29.

когда права предоставляются «не населению, не людям... а земле, и только по поводу владения землею»[3а].

Основные принципы теории получили наиболее полное выражение в работе А. Васильчикова «О самоуправлении»[4]. Он охарактеризовал системы самоуправления Англии, Франции и Пруссии и сделал вывод, что ни одна из этих систем не может быть перенесена на русскую почву. Самоуправление определялось им как порядок внутреннего управления, при котором «местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями — земскими обывателями». Этому порядку противопоставлялся приказный, или бюрократический, «по которому те же дела и должности поручаются сторонним людям не вследствие принадлежности их к местности, коей они управляют, а по произвольному выбору и определению начальства, правительства»[5]. Местное самоуправление признавалось чуждым политике, имеющим свою особую цель и свою особую область действий.

Из этого делался весьма спорный вывод о взаимной независимости политических форм правления и форм управления хозяйством. Политическую значимость Васильчиков признавал только за государственными делами, противопоставляя им «скромные нужды и пользы на местах». Так обосновывалась необходимость предоставить земствам самостоятельность в пределах их компетенции. В Положении 1864 г. Васильчиков видел лишь фундамент самоуправления. Существенным недостатком, отрицательно сказавшимся на деятельности земских учреждений, он считал отсутствие в законе четкого перечня «даруемых» в связи с введением земских учреждений прав и обязанностей местного самоуправления.

Наличие в местном управлении двоякого начала — правительственного и общественного — признавал в начале своей научной деятельности Б. Н. Чичерин[6]. Эту двойственность он объяснял необходимостью выделять «чисто государственную сферу» из области деятельности частных союзов. Правительственное, т. е. политическое, начало находит воплощение в бюрократическом аппарате, общественное начало — в местном представительстве, которое Чичерин считал по существу несовместимым с политической борьбой и признавал за ним чисто административное значение. Соответственно он различал «собственные» и «препорученные» дела земской общины.

Не разделяя восторженного отношения многих исследователей к английскому самоуправлению, Чичерин полагал, что эта система вопреки сложившемуся мнению вовсе не дает независимости местной жизни от центра, а представляет скорее независимость «господствующего сословия как от правительственной бюрокра-

---

[3а] Там же. С. 45.

[4] См.: *Васильчиков А. И.* О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1869—1871. Т. 1—3.

[5] Там же. Т. 3. С. 1.

[6] См.: *Чичерин Б. Н.* О народном представительстве. М., 1866.

тии, так и от демократического выборного начала»[7]. Им высказывалось убеждение, что в самодержавных государствах выборные местные учреждения, облеченные обширными правами, необходимы вдвойне, и только предоставление достаточного простора общественным силам может сохранить этот образ правления на высоте, способствовать удовлетворению потребностей государственного и общественного устройства и развития. Именно в этот период он создал формулу «Кто хозяин в государстве, тот необходимо должен быть и хозяином в администрации»[8]. Чичерин считал, что введение представительных учреждений потребует сильной власти в лице самодержавия, которое будет контролировать и местные дела.

В 60-е годы эта теория была очень популярна. Либералы говорили, что признание сугубо общественного значения самоуправления позволит избавить последнее от опеки государственных властей. Официальные круги тоже взяли на вооружение эту концепцию при разработке Земской реформы, предполагая легитимировать вторичность самоуправления и тем самым оставить за администрацией последнее слово в решении всех дел губернии и уезда. Представляется не случайным факт, что в законодательстве XIX в. отсутствовал сам термин «самоуправление». Правящие круги предпочитали называть местные учреждения общественным управлением, привлекая внимание к их основной задаче — выполнению общественными силами препорученных государством функций.

Н. М. Коркунов справедливо указывал, что «общественная» теория сводила понятие самоуправления к «общему понятию свободы общения», тогда как «между деятельностью государства и деятельностью местных общений нет принципиального различия: деятельность их — деятельность однородная»[9].

В 70-е годы все большее число сторонников стала приобретать «государственная» теория самоуправления, прямо провозглашавшая тесную связь органов самоуправления с началом общего государственного устройства и необходимость включения их в систему государственных учреждений. К числу авторов и сторонников теории принадлежали видные правоведы, в частности А. Д. Градовский и Н. М. Коркунов. Наиболее подробную разработку теория получила в трудах А. Д. Градовского[10].

Понятие самоуправления он отличал от понятий централизации и децентрализации, затрагивал вопрос о соотношении политической и административной централизации, подчеркивал политический смысл понятия самоуправления. Если децентрализация определялась им как перемещение «различных функций управле-

---

[7] Там же. С. 755.

[8] Там же. С. 760.

[9] *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. СПб., 1897. Т. 2. С. 348, 351.

[10] См.: Переустройство нашего местного управления и всесословная мелкая единица. Собр. соч. СПб., 1903. Т. VIII; Системы местного управления на Западе Европы и в России. Собр. соч. СПб., 1904. Т. IX.

ния из рук центральных органов власти в руки местных ее представителей», то самоуправление — как система, при которой отправление «разных административных обязанностей возлагается на местных жителей как таковых».

Он высказывал убеждение, что государство, передавая некоторые из своих задач в руки местного населения, обязано предоставить возможность действовать на правах государственных властей, т. е. органы местного населения должны в известных пределах иметь возможность осуществлять «акт власти»[11]. При этом Градовский считал, что введение сразу после отмены крепостного права бессословного земства было акцией преждевременной. Введенное извне, всесословное начало проявилось, по его мнению, только «в вершинах местного управления (мировых установлениях, земских собраниях и управах)», тогда как в мелких единицах сословия остались разделенными, как и их интересы. Поскольку такие земства не могли стать опорой правительства, последнее нашло ее в правительственных органах на местах.

Будучи сторонником сохранения существующих форм правления, Градовский тем не менее сознавал, что самодержавию следует искать новую социальную опору вместо отживающего свой век дворянства. Поэтому он выступал за предоставление земствам в определенных законом пределах самостоятельности и властных полномочий, надеясь, что именно оно сможет со временем взять на себя эту роль.

Некоторые вопросы государственной теории были разработаны академиком В. П. Безобразовым. Сущность самоуправления он вслед за Р. Гнейстом определял как «управление по законам и чрез законы»[12], противопоставляя бюрократическому управлению. Учреждения самоуправления в совокупности с бюрократическими учреждениями трактовались им как «двоякие органы одного и того же государственного организма, различные формы одной и той же власти»[13].

Главным недостатком Положения 1864 г. Безобразов считал то, что земские учреждения не были введены в общую систему государственного управления, а «поставлены подле нее как отдельные государственно-общественные тела, не имеющие никаких органических связей с этой системой»[14]. Он отметил, что статус земских учреждений предопределил отсутствие у них каких бы то ни было «правительственных» прав. По мнению Безобразова, земским учреждениям было дано «много воли и никакой власти». Именно этим он объяснял многочисленные столкновения земств с администрацией. Положительно оценивая некоторые моменты системы самоуправления по Положению (бессословность, верховный судебный контроль за административными решениями, возмож-

---

[11] См.: *Градовский А. Д.* Собр. соч. СПб., 1904. Т. 9. С. 5—6, 29.

[12] *Безобразов В. П.* Земские учреждения и самоуправление. М., 1874. С. 1.

[13] Там же.

[14] Там же. С. 38.

ность политического воспитания средних и низших слоев общества), Безобразов считал ее в целом неудачной и полагал необходимым заменить системой административных органов государственной власти на базе земств, взяв в качестве образца прусскую систему.

Возражая ему, Н. М. Коркунов подчеркивал, что органы местного самоуправления в отличие от правительственных осуществляют не только функции государственного управления, но имеют и особые частные интересы. Поэтому взаимоотношения государства и местных сообществ должны были, по мнению Коркунова, оформляться как юридические отношения[15].

В 80-е годы Коркунов посвятил специальную статью проблеме надзора Комитета министров за делами земских учреждений. Он полагал, что введение такого порядка весьма целесообразно, так как отдельным министерствам не под силу разрешить должным образом поступающие на их рассмотрение многочисленные вопросы по разнообразным предметам земского управления. Он отмечал, что неразработанность административного законодательства, различия местных условий, а также зачаточное состояние многих отраслей местного управления оказались основным источником всевозможных пререканий министерства внутренних дел с местными земствами[16].

После многолетней практики в городских и земских учреждениях (70—80-е годы XIX в.) Чичерин стал трактовать сословные и общинные союзы как постоянные юридические лица или корпорации, которые государство учреждает для удовлетворения общих потребностей. При этом он уже не противопоставлял общественные интересы государственным, а, напротив, считал, что «интересы целого» проявляются на местах и обусловливают соприкосновение союзов с областью государственных интересов[17]. Но это, по мнению Чичерина, не делало такие союзы органами государственной власти. Он признавал за ними значение самостоятельных общественных союзов, которые управляются «издаваемыми государством законами и состоят под контролем государственной власти, но существуют для удовлетворения особых интересов известных лиц или местностей»[18].

Чичериным проводилась мысль, что государство получает выгоду, приобретая помощников в лице таких союзов, которые не только «избавляют его от излишнего бремени, исполняя то, что без этой помощи легло бы на собственные его органы», но и находятся при этом в достаточной зависимости от государства. Последнее обстоятельство Чичерин считал очень важным, подчеркивая, что в случае недостаточной деятельности таких учреждений «государство может, не забирая всего дела в свои руки, прихо-

[15] См.: *Коркунов Н. М.* Указ. соч. Т. 2. С. 358.

[16] См.: *Коркунов Н. М.* Комитет министров и проект Совета по земским делам//Сборник статей Н. М. Коркунова, 1877—1897. СПб., 1898. С. 426—435.

[17] См.: *Чичерин Б. Н.* Бюрократия и земство//Вопросы политики. М., 1905. С. 78—79.

[18] Там же. С. 85.

дить на помощь частным союзам или же восполнять пробелы собственными учреждениями не в виде замены, а в виде завершения и усовершенствования общественной инициативы»[19].

Конечно, государственная теория проще понимала природу самоуправления. При трактовке его как формы государственного управления отпадала необходимость решать бесплодную задачу разделения собственных и препорученных дел общины. К моменту широкого распространения этой концепции несостоятельность общественно-хозяйственной теории уже дала себя знать на практике. Земства не хотели ограничивать круг своих интересов узким перечнем порученных им дел. Опровержением этой теории явилась и практика хозяйственной деятельности земств, в ходе которой они столкнулись с необходимостью решать многие вопросы централизованно, на государственном уровне. Государственную теорию постигла та же участь, что и общественную, и из ее посылок сторонниками различных убеждений делались взаимоисключающие выводы. Если Градовский говорил о необходимости признать за земскими учреждениями право действовать на правах государственных властей, сохраняя за ними существующий способ образования и самостоятельность, то Безобразов предлагал превратить их в элемент административной системы.

Основной задачей последующих концепций было решение вопроса об отличии самоуправления от коронной администрации. Однако они не имели широкого распространения и влияния в науке. В конце XIX — начале XX века коллекция пополнилась так называемыми *юридической* и *политической* теориями.

Юридическая теория была чрезвычайно популярна в Германии, непосредственно вытекала из представлений правоведов о личности и государстве. Ряд идей в духе этой теории можно встретить в работах русских юристов, но в целом ее положения не были популярны. Смысл их состоял в том, что король и чины коронной администрации провозглашались единственными органами государства как юридического лица. Общественные учреждения, выполняя определенные государственные функции, являются органами общин и других самоуправляющихся единиц как отличных от государства юридических лиц. Большинство русских исследователей считали неприемлемым перенесение цивилистического понятия о юридическом лице в область публичного права. Так, А. И. Елистратов, профессор Московского университета, полагал, что «свойство субъекта права (все равно — физического или юридического лица) не объясняет в самоуправлении самого главного, а именно присущей ему самостоятельности»[20].

Политическая теория определяла отличительный признак самоуправления как совокупность юридических гарантий, способных обеспечить большую или меньшую самостоятельность самоуправляющейся общественной группе. По мнению Б. Нольде, «самоуп-

---

[19] *Чичерин Б. Н.* Государство и земство//Вопросы политики. С. 87.

[20] *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. М., 1914. С. 33.

равление есть форма осуществления государственных функций при помощи независимых в той или иной мере лиц и учреждений»[21]. Способы достижения самостоятельности предлагались разные: от требования, чтобы местное самоуправление велось местными людьми, до утверждения необходимости строгого соблюдения выборного начала в самоуправлении.

После 1864 г. появилось множество трудов практических работников и общественных деятелей, посвященных анализу характера земских учреждений и их места в государственной системе Российской империи.

Представляют интерес высказывания о Земской реформе представителей революционно-демократического лагеря, которые резко критиковали систему выборов в земские учреждения, разъясняли их дворянский характер, указывали на зависимость органов местного самоуправления от произвола администрации[22]. Н. П. Огарев писал, что земство является учреждением, которое сделано ради тщеславия, чтобы удивить Европу правительственным либерализмом.

Либералы в общем были удовлетворены Положением, и в 1864 г. К. Д. Кавелин писал, что Земской реформой сделано все, «что нужно, и больше делать не следовало»[23]. А. В. Лохвицкий положительно отзывался о тех статьях Положения, которые были направлены на ограничение представительства в них демократических элементов[24].

В период подготовки реформы в обществе были распространены конституционные идеи. Многие надеялись, что земские учреждения станут первым шагом на пути введения представительных начал в государственное устройство России. Мысли о введении представительного учреждения, как правило, имеющего совещательное значение, высказывались представителями дворянства, не удовлетворенного реформой и желающего получить компенсацию за утрату власти над крестьянами. Появлялись предложения об обращении к старине — использовании формы Земских дум и соборов[25]. Предложения и проекты «второй волны» относятся к 70—80-м годам, когда в обществе искали пути выхода из кризиса[26]. Из опубликованных наиболее известен проект И. И. Петрункевича, главы «левого» крыла земского либерального движения, который высказывался еще в 80-х годах за созыв Учредительного собрания[27].

---

[21] *Нольде Б.* Очерки русского государственного права. Б.м., 1911. С. 266

[22] См.: Колокол. 1864. 15 июля.

[23] *Кавелин К. Д.* Собр. соч. СПб., 1898. Т. 2. С. 755—756.

[24] См.: *Лохвицкий А. В.* Губерния, ее земские и правительственные учреждения. СПб., 1864. Ч. 1.

[25] См.: *Кошелев А. И.* Конституция, самодержавие и земская дума. Лейпциг, 1862; *Долгоруков П. В.* О перемене образа правления России. Лейпциг, 1862.

[26] См.: *Зайончковский П. А.* Кризис самодержавия на рубеже 1870—1880-х годов. М., 1964.

[27] См.: *Петрункевич И. И.* Очередные задачи земства//Юбилейный земский сборник. СПб., 1914.

По мере становления системы земских учреждений накапливались факты, позволяющие дать оценку их деятельности. Первыми критическими выступлениями стали работы Д. Л. Мордовцева и А. А. Головачева[28]. Подводя итог десятилетней деятельности земств, авторы констатировали урезанность прав этих учреждений и считали, что их нельзя назвать самоуправлением в полном смысле слова. Нападки на земские учреждения участились к началу 80-х годов, когда определился реакционный курс самодержавия и стало ясно, что в системе местного самоуправления предстоят серьезные изменения. Самая резкая критика раздавалась «справа». Консерваторы-земцы во главе с А. Д. Пазухиным говорили о вреде бессословного начала, проводимого реформами 60-х годов[29], выражали надежды на скорейшее возвращение к сословному началу в местном самоуправлении[30].

Нападкам консерваторов противостояли либеральные земские деятели. Наибольшую популярность имели статьи В. Ю. Скалона, печатавшиеся в газете «Земство»[31]. Скалон высказался за расширение земской компетенции, говорил о необходимости представительного учреждения на базе земств. В начале 70-х годов появилась первая обобщающая работа, посвященная литературе о земских учреждениях. Ее автор В. И. Межов попытался как можно подробнее осветить уже достаточно объемную библиографию земского вопроса[32]. В дальнейшем подобные работы издавались несколько раз[33].

Бросается в глаза отсутствие серьезных исследований местного самоуправления, принадлежащих перу представителей революционно-демократического лагеря. Причина — глубокое убеждение в невозможности никакими усовершенствованиями, вроде земских учреждений, изменить классовую сущность самодержавия. В статье «Счеты русского народа» П. Л. Лавров говорил о нерадующих итогах реформ[34].

Представители либерального народничества и земская демократическая интеллигенция верили, что земства смогут вывести страну из кризиса. Пример такого исследования — работа Н. А. Карышева, посвященная земским ходатайствам[35]. Книга да-

---

[28] См.: *Головачев А. А.* Десять лет реформ, 1861—1871 гг. СПб., 1872; *Мордовцев Д. Л.* Десятилетие русского земства, 1864—1875. СПб., 1877.

[29] См.: *Пазухин А. Д.* Современное состояние России и сословный вопрос, СПб., 1886.

[30] См.: *Семенов Н. П.* Наши реформы. М., 1885; *Головин К.* Наше местное управление и местное представительство. СПб., 1884.

[31] См.: *Скалон В. Ю.* Мнения земских собраний о современном положении России. Берлин, 1883; *Он же.* Земские вопросы: Очерки и обозрения. М., 1882; *Он же.* Земские взгляды на реформу местного управления. М., 1884.

[32] См.: *Межов В. И.* Земский и крестьянский вопросы. СПб., 1873.

[33] См.: *Авинов Н. Н.* Опыт программы систематического чтения по вопросам земского самоуправления. М., 1905; *Владиславлев И. В.* Классификация литературы по вопросам земского и городского самоуправления. М., 1916.

[34] См.: *Лавров П. Л.* Избранные сочинения на социально-политические темы. М., 1934. Т. 2: 1873—1874.

[35] См.: *Карышев Н. А.* Земские ходатайства 1865—1884 гг. М., 1900.

ет ценный фактический и статистический материал. Автор на примере земских ходатайств показывает сложности взаимоотношений этих учреждений с бюрократией, демонстрирует широту их интересов и пытается доказать плодотворность их деятельности.

Труд, по праву занимающий центральное место среди работ о земстве, — фундаментальное обобщающее исследование Б. Б. Веселовского «История земства за 40 лет»[36]. К его достоинствам следует отнести обилие конкретных сведений о деятельности земских учреждений во всех предоставленных их попечению областях хозяйственной жизни губерний и уездов: медицины, народного образования, агрономической службы, попечения о путях сообщения и пр. Весьма плодотворной представляется попытка дать анализ классового состава земств и исходя из этого дать характеристику некоторым мероприятиям земских учреждений[37].

После проведения земской контрреформы появились работы, анализирующие изменения в положении земств. В них отмечалось увеличение зависимости земств от администрации[38]. Некоторые авторы вплотную подошли к выводу о причинах принятия нового Положения о земских учреждениях. С. А. Приклонский сообщал, что в земских губерниях шел заметный процесс вытеснения из земских собраний дворянского элемента купеческим[39].

Разочарованное в земствах общество обращалось к истории их создания, спорам периода разработки Земской реформы[40]. Причины малой эффективности работы земств видели в ограниченности их прав. И вновь приходилось углубляться в теорию местного самоуправления. М. И. Свешников, не предлагая оригинальной концепции, подробно излагает историю российской теории самоуправления, сопоставляя ее с теорией правового государства. Он делает вывод, что консерваторы умело используют нужные им моменты разных теорий для ограничения прав и свободы местного самоуправления[41]. История вопроса излагалась, например, в работе А. Кизеветтера[42]. Краткий очерк теории самоуправления появился и в Юбилейном земском сборнике, изданном к 50-летию земств[43].

---

[36] См.: *Веселовский Б. Б.* История земства за 40 лет. СПб., 1909. Т. 1—4.

[37] См.: *Веселовский Б. Б.* К вопросу о классовых интересах в земстве. СПб., 1905.

[38] См.: *Гессен В. М.* Вопросы местного управления. СПб., 1904; *Туманов Г. М.* Основы земского управления. Тифлис, 1896; *Савельев А.* Старое и новое. Казань, 1891.

[39] См.: *Приклонский С. А.* Очерки самоуправления земского, городского и сельского. СПб., 1886.

[40] См.: *Джаншиев Г.* Из эпохи великих реформ. М., 1893; *Корнилов А. А.* Из истории вопроса об избирательном праве в земстве. СПб., 1906; *Авинов Н.* Граф М. А. Корф и земская реформа. М., 1904.

[41] См.: *Свешников М. И.* Основы и пределы самоуправления. СПб., 1892.

[42] См.: *Кизеветтер А.* Местное самоуправление в России IX—XIX столетий. М., 1910.

[43] См.: *Гронский П. П.* Теории самоуправления в русской науке//Юбилейный земский сборник. СПб., 1914.

Особое место в дореволюционной литературе занимают работы, посвященные политическим аспектам земской деятельности. Как правило, авторы преувеличивали ее значение, а И. П. Белоконский высказывал мнение, что политическое движение играло главную роль в земской деятельности[44]. В 1901 г. за границей была издана записка министра финансов Российской империи С. Ю. Витте, в которой он доказывал несовместимость самодержавия и представительных учреждений и обосновывал необходимость упразднения последних[45].

По мере развития и усложнения земского хозяйства, проникновения земств во все сферы хозяйственной жизни появлялись специальные работы об отдельных сторонах земской жизни: кооперация[46], народное образование[47], медицина[48], статистика[49] и пр. К юбилею земств появились обзорные исследования их деятельности[50]. Как важный для практической деятельности земских учреждений вопрос в литературе обсуждалось соотношение компетенции губернских и уездных земств. Уездные земские собрания ставили вопрос о предоставлении им большей самостоятельности, прежде всего в финансовых вопросах[51]. С начала XX в. земства возобновили ходатайства о распространении своего влияния на волость, т. е. о создании мелкой земской единицы. Сборники статей «Мелкая земская единица» издавались специальными выпусками при участии газеты «Право».

Не оставался без внимания исследователей специфический порядок обжалования земствами решений губернской администрации. В этой связи нередко поднимался вопрос о целесообразности создания системы административной юстиции. Барон Н. А. Корф отмечал, что, хотя в стране данный институт не имел юридического оформления, современники склонны были видеть возможную основу его в административных департаментах Правительствующего Сената. Как правило, Сенат рассматривал такого рода дела по существу, прибегая к кассационному порядку лишь в строго указанных законом случаях, в частности по крестьянским делам. Сам Корф констатировал отсутствие у Сената единообразной

---

44 См.: *Белоконский И. П.* Земское движение. М., 1914.

45 См.: *Витте С. Ю.* Самодержавие и земство. Штутгарт, 1901.

46 См.: *Бородаевский С.* Кооперация, земство и кустарная промышленность. СПб., 1913; *Реннинг Р.* Основные положения земского содействия кооперативному делу. Каменец-Подольский, 1914.

47 См.: *Чарнолуский В. И.* Земство и внешкольное образование//Юбилейный земский сборник; *Чехов Н. В.* Народное образование в России с 60-х годов XIX в. М., 1912.

48 См.: *Португалов О. В.* Врачебная помощь крестьянству. СПб., 1883; Русская земская медицина. М., 1899.

49 См.: *Пешехонов А. В.* Кризис в земской статистике//Рус. богатство. 1901. № 12; *Блеклов С.* За фактами и цифрами. М., 1894.

50 См.: *Русов А.* Краткая энциклопедия земского дела в его историческом развитии. Киев, 1914; *Львов Г., Полнер Т.* Наше земство и 50 лет его работы. М., 1914.

51 См.: *Шипов Д. Н.* К вопросу о взаимных отношениях губернских и уездных земств. М., 1899; *Авинов Н. Н.* К вопросу о взаимных отношениях губернских и уездных земств. Саратов, 1904.

практики проверки распоряжений администрации. Однако в ряде решений Сенат признавал за собой право такой проверки[52].

Во время империалистической войны земства получили возможность объединить свои усилия для решения общегосударственных экономических вопросов. Образованный тогда Всероссийский Земский Союз стал предметом монографического изучения. Так, М. Загряцков полагал, что юридическим основанием деятельности Союза являются полномочия, вверенные органам местного самоуправления Положением 1890 г., а в более сложных случаях — поручения органов государственного управления[53].

Интерес представляют и юбилейные издания центральных государственных учреждений, деятельность которых имела отношение к руководству земским делом. В работе были использованы «История Сената за 200 лет, 1711—1911» (СПб., 1911); «Государственный Совет. 1801—1901 годы» (СПб., 1901); «Министерство внутренних дел. Исторический очерк» (СПб., 1901), а также краткий очерк деятельности министерства внутренних дел за двадцатипятилетие 1855—1880 гг. (СПб., 1880). Важные сведения содержат материалы земских съездов по различным отраслям деятельности, достаточно регулярно собиравшиеся с конца 90-х годов XIX в. Съезды посвящались проблемам ветеринарии, страхового дела, кооперации, кустарной промышленности, медицины, агрономии, статистики, народного образования и другим. Их материалы (стенографические отчеты, доклады, резолюции, постановления) было разрешено публиковать. Весьма интересны и журналы подкомиссий Государственной думы (1907—1917 гг.).

В XX в. появилось множество земских изданий, осуществлявшихся, как правило, за счет губернских земств[54]. Министерство внутренних дел издавало «Известия по делам земского и городского хозяйства». Почти во всех губерниях были свои земские журналы. С 1910 г. Московское губернское земство издавало журнал «Земское дело», а с 1916 г. — еще и двухнедельный журнал «Земский служащий», посвященный проблемам «третьего элемента», т. е. тем, кто работал по найму в земских учреждениях. С конца 70-х годов Императорским Вольным Экономическим обществом издавался «Земский ежегодник», который редактировали И. Е. Андреевский, Ф. И. Шмигельский, Л. В. Иодский.

Земская интеллигенция активно способствовала росту значения земств во многих отраслях местного хозяйства. По характеру своей работы эта часть интеллигенции имела множество оснований проникнуться народными нуждами, но ее приверженность идеалам народничества вызывала гонения со стороны сословно-бюрократической системы.

---

[52] См.: *Корф Н. А.* Административная юстиция в России. Б. м., 1910. Т. 1/2. С. 366—386.

[53] См.: *Анненков А.* Всероссийский Земский Союз. Б. м., 1916; *Загряцков М.* К вопросу о юридической природе Всероссийского Земского Союза. М., 1916.

[54] «Земская медицина» (Вязники), «Земский агроном» (Самара), «Земский обзор» (Полтава).

В процессе построения местных советских органов после Октябрьской революции земства были упразднены «за ненадобностью». Многие выборные земцы оказались в числе контрреволюционеров. Видимо, поэтому появлявшиеся в 1920-е годы исследования излагали, как правило, лишь отдельные аспекты их хозяйственной деятельности[55], а в 1930-е годы наметилась тенденция отрицания за земскими учреждениями прогрессивного значения. Так, М. Н. Покровский считал, что введение в 1864 г. земского самоуправления оказалось шагом не вперед, но назад. По его мнению, права земств были ограничены даже по сравнению с дворянским самоуправлением, введенным Екатериной II[56]. Конечно, земские учреждения не получили права выбирать должностных лиц губернии и уезда, которым обладали дворянские собрания. Однако последние, будучи оплотом самодержавия, формировали сословную бюрократию, и нельзя не учитывать значения бессословных, в определенной мере антибюрократических земских собраний.

В 40-е годы в советской исторической литературе определился более правильный взгляд на значение земских учреждений. В этот период появились основательные диссертационные исследования отдельных моментов земской реформы. В работе Н. П. Никольской, посвященной закону о земских начальниках[57], подробно изложена история принятия закона, система местного управления до введения этого института, приведены архивные материалы. Автор раскрывает реакционную направленность деятельности земских начальников на конкретном историческом материале.

В диссертации В. В. Гармизы (1948), позднее вышедшей отдельной монографией, подробно изложены основные причины принятия Положения 1864 г., освещены моменты, связанные с его разработкой[58]. Предпринятая автором в диссертации попытка доказать большое значение земств в пореформенной России вызвала обвинения в идеализации земских учреждений. Поэтому монография была подвергнута тщательной «редакции», а оценки сглажены. Тем не менее в книге доказана историческая неизбежность земской реформы после отмены крепостного права.

Основанная на архивных материалах монография Л. Г. Захаровой посвящена политике правительства в период разработки земской контрреформы[59]. На богатом статистическом материале прослеживается тенденция к вытеснению дворянского элемента в земских собраниях буржуазным. Вопросов истории земских уч-

---

[55] См.: *Мицкевич С. И.* Записки врача-общественника. Л., 1941; *Варзер В.* Воспоминания старого статистика. Ростов н/Д, 1924; *Малиновский Н.* Народные учителя в революционном движении. М., 1926.

[56] См.: *Покровский М. Н.* Русская история с древнейших времен. М., 1934. Т. 4. С. 116.

[57] См.: *Никольская Н. П.* Закон о земских начальниках: Дис. ... канд. ист. наук. Пенза, 1946.

[58] См.: *Гармиза В. В.* Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1957.

[59] См.: *Захарова Л. Г.* Земская контрреформа 1890 г. М., 1968.

реждений касался в своих работах видный советский историк П. А. Зайончковский[60]. Картина кризиса самодержавия, его внутренней политики во второй половине XIX в. была бы неполной без освещения земского вопроса.

Интересные данные о составе (классовом, образовательном, имущественном) института земских начальников и охранительном характере их деятельности приведены в диссертации А. А. Либермана[61]. В. В. Большов показал деятельность Кахановской комиссии по разработке проекта земской контрреформы, дал анализ материалов Сенатских ревизий 1880—1881 гг.[62] Не утратила научной актуальности и диссертация В. В. Киршмана, связанная с освещением вопросов земской реформы печатью Петербурга и Москвы[63].

В конце 1960-х годов появились исследования по истории земских учреждений отдельных губерний. В работе о Пермском земстве[64] есть обоснованный вывод о значении демократической интеллигенции, с помощью которой земство добилось успехов на хозяйственном поприще. Анализируется состав земских собраний и основные направления деятельности Пермского земства. Серия таких работ дает представление о классовом составе, структуре бюджета, основных направлениях деятельности отдельных губернских земств[65]. В диссертации Т. Н. Львовой отмечена взаимосвязь между уровнем развития хозяйства в уездах и степенью оппозиционности существующих там земств[66], а также моменты, связанные с травлей земской демократической интеллигенции. А. А. Марьяновский[67] доказал, что в Воронежской губернии сохранялось сильное влияние дворянского элемента в земстве, привел архивные материалы, иллюстрирующие практику губернаторов по приостановлению действия постановлений земских собраний. Недворянский характер Вятского земства определил, по мнению И. И. Стефановой, благотворность его деятельности для развития капитализма на территории земства[68].

---

[60] См.: *Зайончковский П. А.* Кризис самодержавия...; *Он же.* Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1970.

[61] См.: *Либерман А. А.* Институт земских начальников 1889—1905 годов. М., 1976.

[62] См.: *Большов В. В.* Кахановская комиссия (1881—1885): К вопросу о внутренней политике самодержавия первой половины 80-х годов XIX в.: Дис. ... канд. ист. наук. М., 1981.

[63] См.: *Киршман В. В.* Печать Петербурга и Москвы (1856—1874) о Земской реформе 1864 г.: Дис. ... канд. ист. наук. М., 1949.

[64] См.: *Черныш М. И.* Развитие капитализма на Урале и Пермское земство. Пермь, 1959.

[65] См.: *Хайкина Н. Л.* Земские учреждения Самарской губернии в 1864—1881 гг. Куйбышев, 1961.

[66] См.: *Львова Т. Н.* Московское земство в 1865—1890 годах: (Социальный состав и практическая деятельность): Дис.... канд. ист. наук. М., 1968.

[67] См.:*Марьяновский А. А.* Воронежское земство в пореформенный период: Дис. ... канд. ист. наук. М., 1981.

[68] См.: *Стефанова И. И.* Вятское земство в пореформенный период: Дис. ... канд. ист. наук. М., 1974.

Уделяя большое внимание хозяйственной деятельности и анализу классового состава земских учреждений, авторы указанных работ мало занимались вопросами, связанными с участием земства в общественно-политической жизни страны. Это вполне объяснимо, если учесть хронологические рамки исследований: активная деятельность земств на политическом поприще пришлась преимущественно на XX век. Попытка такого рода анализа была предпринята в начале 1940-х годов в диссертации П. Розина[69]. Довольно подробно останавливался на этом вопросе Е. Г. Корнилов[70]. Он аргументированно говорит о значительном влиянии народнических элементов земской демократической интеллигенции на политическое мировоззрение земства в целом.

В работе П. И. Шлемина исследуются земские адреса 90-х годов XIX в. и другие формы проявления земского либерального движения этого периода[71]. Автор приводит данные об участии в этом движении либеральной интеллигенции. В статье Ф. А. Петрова[72] характеризуются нелегальные общеземские совещания и съезды, при этом подчеркивается их буржуазно-либеральный характер и отсутствие революционности. Формой борьбы они признавали ходатайства перед правительством, а идея создания революционной организации неизменно отвергалась ими.

Особый интерес представляют обобщающие работы Н. М. Пирумовой[73]. Первая посвящена истории возникновения земского либерального движения и его развитию до начала XX в. В книге подробно освещены программные требования земских либералов, изложены основные цели и направления этого движения, дается характеристика места и роли его в общественно-политической жизни России. Вторая анализирует роль служащих по найму в земских учреждениях. В книге рассматриваются происхождение земской демократической интеллигенции, ее профессиональный состав, положение в земстве и взаимоотношения с бюрократией; в отдельных главах излагается вопрос об участии земской интеллигенции в общественной борьбе.

Очень важная страница драматической истории российского земства раскрывается в работе Г. А. Герасименко «Земское самоуправление в России». Книга преимущественно посвящена истории земских учреждений в 1917 г., в ней нашли достаточно подробное освещение как основные реформы Временного правительства, так

[69] См.: *Розин П.* Земское либеральное движение и борьба революционного марксизма с ним в конце XIX — начале XX в.: Дис. ... канд. ист. наук. М., 1939—1941.

[70] См.: *Корнилов Е. Г.* Земская демократическая интеллигенция и ее участие в революционном движении 70-х годов XIX в.: Дис. ... канд. ист. наук. М., 1979.

[71] См.: *Шлемин П. И.* Земско-либеральное движение на рубеже XIX—XX в.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1973.

[72] См.: *Петров Ф. А.* Нелегальные общеземские совещания и съезды конца 70-х—80-х гг.//Вопр. истории. 1974. № 9. С. 33—34.

[73] См.: *Пирумова Н. М.* Земское либеральное движение: Социальные корни и эволюция до начала XX в. М., 1977; *Она же.* Земская интеллигенция и ее роль в общественной борьбе до начала XX в. М., 1986.

и содержание общественного движения того времени и роль в нем земств. Хотелось бы только, чтобы «классовый подход» не мешал автору взвешенно оценивать значение земства. Трудно согласиться с выводом, будто «борьба между Советами и земствами... вскрыла... факт, что российский пролетариат оказался более организованным, сплоченным и сильным, чем буржуазия, и, естественно, одержал над ней историческую победу»[74]. Представляется, что утвердившаяся после Октябрьской революции система государственного управления, отличавшаяся жестким централизмом и бюрократизацией, не могла сочетаться с представительным учреждением типа земства, будь в его составе и 100% пролетариев.

Представляют интерес источниковедческие работы, основанные на архивных материалах и посвященные описанию процесса разработки некоторых законов, относящихся к земским учреждениям[75].

Эпоха буржуазных реформ в Российской империи вызывала интерес и зарубежных ученых, которые пытались показать эти реформы как результат стремления самодержавия слепо следовать западным образцам. Так, в книге Ф. Старра делается попытка обосновать положение о том, что Земская реформа была просто бездумным слепком с западного образца[76]. Вообще западные ученые, преимущественно англо-американские, несомненно преуспели в исследовании истории государственных институтов дореволюционной России. Однако чаще всего их интересует политическая сторона вопроса. Такой подход преобладает и в изучении истории земств. В. Рубол и Р. Мэннинг анализируют кризис самодержавия и причины последовавшей за реформой реакции[77].

В книге под редакцией Т. Эммонса[78] дается высокая, пожалуй, даже преувеличенная, оценка либеральной оппозиции царизму. Авторы считают, что период наибольшей активности либералов в русской истории пришелся на 1890—1905 годы. По их мнению, тот факт, что в земстве доминировало поместное дворянство, повлиял в целом на отношение этой группы населения к революции. Последняя их напугала, и, резко повернув «вправо», земства перешли к частной защите своих интересов. Как видим, такая точка зрения вполне укладывается в концепции, принятые в советской историографии. Эту же мысль развивает Т. Эммонс в другой кни-

---

[74] См.: *Герасименко Г. А.* Земское самоуправление в России. М., 1990. С. 241.

[75] См.: *Нардова В. А.* Законодательные документы 60-х годов XIX в. об адресах на «высочайшее» имя//Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. 9. Л., 1978. С. 253—282; *Нардова В. А., Чернуха В. Г.* Законы 13 июля 1867 г.//Там же. Вып. 11. С. 171—192.

[76] *Starr S. F.* Decentralization and self-government in Russia, 1830—1870. Princeton (N. Y.), 1972.

[77] *Roobol W. H.* Reform and reaction in Russia: Three studies Russian revolution. Stanford, 1980; *Manning R. T.* The crisis of the old order: Gentry and government. Princeton (N. Y.), 1982.

[78] The zemstvo in Russia: An experiment in local government/Ed. T. Emmons, W. S. Vucinick. Cambridge, 1982.

ге[79]. Привлекает внимание западных исследователей период империалистической войны и роль, отведенная в ту пору земствам.

М. Джордж полагает, что представители Всероссийского Земского Союза «не были столь малодушны, как их либеральные коллеги в Петрограде»[80]. Он относит их к умеренной оппозиции и считает, что они более трезво оценивали революционную обстановку в стране. В связи с этим им отмечается положительная роль деятелей Земского Союза в относительно мирном переходе власти не только в городах, но и в отдаленных регионах империи. Именно в этом он видит причину утверждения в качестве главы Временного правительства Г. Е. Львова — лидера «Земгора», а в высшем эшелоне власти — многих деятелей земских и городских союзов. Аналогичные вопросы, а также большая хозяйственная деятельность земств во время войны — предмет исследования в книге Ф. Фэллоуза[81].

В основу настоящей монографии положены также архивные материалы, законодательство, документы официального делопроизводства, статистика, дневники и воспоминания государственных и общественных деятелей, публицистика, ведомственная печать. Нормативный материал почерпнут из полного собрания законов Российской империи. Важный законодательный материал, ведомственные акты и инструкции, сенатская практика собраны в издававшихся в разное время сборниках[82].

К материалам официального делопроизводства относятся «всеподданнейшие» доклады министров внутренних дел, законопроекты, связанные с регулированием земской жизни, записки и замечания министров на эти законопроекты, статистические материалы, циркуляры и переписка министерства внутренних дел с губернаторами о земствах. Частично эти материалы были опубликованы[83], другая их часть находится в архивах — Центральном государственном архиве Октябрьской революции, в фондах императора Александра II (678) и Александра III (677), вел. кн. Констан-

---

[79] *Emmons T.* Russia's first elections 1905//La première révolution russe/Ed. F.-X. Coquin, C. Gervais-Francelle. P., 1986. P. 390.

[80] *George M.* Liberal opposition in wartime Russia: A case study of the town and zemstvo unions, 1914—1917//Slavonic and East-Europ. Rev. 1987. Vol. 65, N 3. P. 371—390.

[81] *Fallows Th.* Politics and the war effort in Russia: The union of zemstvos and the organization of the food supply, 1914—1916//Slavic Rev. 1978. Vol. 37, N 1. P. 70—90.

[82] См.: *Мыш М. И.* Положение о земских учреждениях со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. СПб., 1890; *Он же.* Положение о губернских и уездных земских учреждениях (Высочайше утвержденное 12 июля 1890 г.). СПб., 1910—1914; *Кузнецов Н. И.* Систематический свод указов Правительствующего Сената, последовавших по земским делам. СПб., 1902; Сборник правительственных распоряжений по делам, до земских учреждений относящимся. СПб., 1868—1891. Т. 1—13.

[83] Труды комиссии о губернских и уездных земских учреждениях. СПб., 1863; Материалы по земскому общественному устройству. СПб., 1885—1886. Т. 1—2; Журнал Высочайше утвержденной особой комиссии для составления проектов местного управления. СПб., 1882—1885.

тина Николаевича (722) и министров внутренних дел, находившихся на этом посту в период подготовки и проведения Земской реформы и контрреформы. Подавляющее большинство материалов, характеризующих конкретные направления деятельности земских учреждений, их взаимоотношения между собой и с администрацией, содержатся в собрании Центрального государственного исторического архива СССР в Ленинграде, где имеется множество фондов различных отделений и департаментов министерства внутренних дел (1282, 1284, 1287 и др.), а также Государственного Совета (1149), Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества (Е. И. В.) канцелярии (1261), министерства юстиции (1405). Немало ценных материалов есть в Центральном государственном историческом архиве Москвы, в частности в фонде Московской губернской земской управы (184).

Источниками данного исследования послужили также дневники и воспоминания государственных и земских деятелей[84].

Представляют интерес, например, воспоминания министра внутренних дел П. А. Валуева, товарища министра внутренних дел Д. А. Милютина, видного земского деятеля и известного государствоведа Б. Н. Чичерина, С. Ю. Витте. В ходе проведения исследования изучались публицистика и ведомственная печать. Оценку Положения 1864 г. давали газеты разных направлений, от «Колокола» до «Вести». В разное время вопросы земской жизни освещались на страницах «Недели», «Московских ведомостей», «Русских ведомостей», «Земства», заграничной газеты «Самоуправление». Официальная точка зрения освещалась на страницах органов министерства внутренних дел — «Северной почты», позднее — «Правительственного вестника». Юридическая газета «Право» тоже рассматривала проблемы теории и практики российского самоуправления.

Таким образом, литература вопроса представляется весьма богатой и только за неимением места приходится ограничиться беглым ее обзором. Поскольку юридический анализ законодательства о земствах в настоящее время отсутствует, данное исследование пытается в какой-то мере восполнить имеющийся пробел.

---

[84] См.: *Валуев П. А.* Дневник П. А. Валуева (1861—1876)/Под. ред. П. А. Зайончковского. М., 1961. Т. 1—2; *Милютин Д. А.,* Дневник. М., 1950. Т. 1—4; *Чичерин Б. Н.* Воспоминания Бориса Николаевича Чичерина: Земство и Московская дума. М., 1934; *Витте С. Ю.* Воспоминания: В 3 т. М., 1960.

Глава вторая. ПОДГОТОВКА ЗЕМСКОЙ РЕФОРМЫ 1864 г.

1. ХАРАКТЕРИСТИКА ДОРЕФОРМЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМ (ЗЕМСКИМ) ХОЗЯЙСТВОМ

Несмотря на то, что в Российском государстве со времен Московского княжества возобладали централистские тенденции и в ходу были по преимуществу такие термины, как «княжество», «царство», а с другой стороны — «воеводство» и «губерния», слово «земство» вошло в язык задолго до 1864 г. В XVI в. и раньше термин «земяне» употреблялся в Литовском государстве для обозначения совокупности местных жителей. Земская реформа Ивана IV, призванная уничтожить систему кормлений, предоставила широкие полномочия «земским» и «губным» старостам, избираемым населением.

Отметим сразу, что реформа проводилась для укрепления централизованного государства и в задачу земских и губных властей входило преимущественно выполнение поручений центрального правительства по управлению, прежде всего сбор налогов. Местные власти подчинялись воеводам, а решение ими местных дел считалось второстепенным делом. Позднее выборное начало во всех сферах управления вытеснялось аппаратно-бюрократическим. Со второй половины XVII в. перестали собираться и Земские соборы, и больше века понятие «земство» оставалось за пределами словаря, находившегося в употреблении государственных деятелей. Термин вновь получает широкое распространение во второй половине XVIII в., в период правления императрицы Екатерины II.

В числе учреждений для управления губерниями (7 ноября 1775 г.)[1] предусматривались земские суды. Этим же актом учреждался в губернии приказ общественного призрения (ст. 379), которому поручалось «попечение и надзирание о установлении и прочном основании» народных школ, сиротских домов, больниц, богаделен, домов для умалишенных и смирительных домов. Земскую полицию возглавил в уезде «земский исправник», причем право выбора на эту должность было предоставлено местному дворянскому самоуправлению, как и выбор членов нижних земских судов. Главная задача земской полиции — четкая организация сбора налогов — государственных и местных. Со временем внимание к земским повинностям со стороны государства возрастало.

По указу 24 июня 1802 г. Правительствующим Сенатом были собраны сведения из губерний о земских повинностях с целью уравнения их по всему государству. Особый Секретный комитет на основании собранных данных составил «Предварительное положение о земских повинностях» из 51 пункта. Оно должно было действовать до окончания работ по уравнению повинностей. В этом

---

[1] Российское законодательство X—XX вв. М., 1987. Т. 5. С. 167—295.

положении, получившем силу закона 2 мая 1805 г.[2], первый раз уясняется в законодательном порядке понятие «земство» и определяется отношение его к государству. Законодатель видел отличие земских повинностей от государственных в том, что первые отбывались на местах. На их «исправление» на основании Высочайших указов и узаконений назначались денежные сборы, ежегодные и временные (например, на какую-нибудь постройку). Губернатор с губернским предводителем дворянства представляли дворянскому собранию проект необходимых для удовлетворения известных нужд сумм и смету на 3 года.

В задачу дворянского собрания входила раскладка по уездам, по возможности справедливо обременяющая каждое сословие (дворян, купечество, мещан). При этом учитывалось количество населения, местные выгоды, промышленность, расстояние от места, где стекались «главнейшие земские повинности». Раскладка собиралась из уездов в губернскую казенную палату, копия посылалась министру внутренних дел. Начисленные по раскладке земские сборы причислялись к государственным податям и вносились на особый счет в казначейство. Затем на поставки и работы по конкретным земским потребностям назначались торги. Предпочтительное право допуска к торгам имели дворяне. Если желающие на торги не являлись, губернатор, присутствовавший на торгах, мог сдать работы или поставки комиссионерам по своему выбору. Для временных повинностей не нужно было ждать дворянского собрания. Если по ним получались остатки, они причислялись к остаткам сумм на ежегодные потребности и к общей смете на очередное трехлетие.

Допускались также «добровольные дворянские складки», не относящиеся к земским повинностям, например на строительство шоссе, дворянского училища и т. п. Сборы раскладывались в обязательном порядке на всех участников собрания. Поэтому 14 июня 1816 г. был издан указ Сенату о распространении «складок» только на подписавших постановление о них[3].

В том же 1805 году министр внутренних дел разослал в губернии расписание повинностей. В него включались: содержание почт, мостов, перевозов и дорог; отапливание и освещение воинских зданий; починка и «сбережение» этих зданий. К предметам, относящимся к «помещичьим имениям», относились: содержание канцелярии при предводителе дворянства, починка и отапливание депутатских зданий. К «казенным имениям» — содержание волостных правлений и жалованье головам, содержание подвод для земского суда, сельских запасных магазинов.

При Николае I в губерниях значительно возросло число назначенных из центра чиновников. При этом увеличивалось число повинностей. Добавились постройка и починка мостов, гатей, верстовых и маяковых столбов, а также «отапливание домов губер-

---

[2] См.: Полное собрание законов — I. Т. XXI. (Далее: ПСЗ).
[3] См.: Там же. Т. XXXIII. № 22316.

наторов из сумм земского сбора». Росло число лиц, отбывающих натуральные повинности.

Вновь приобрели прежнее значение утратившие было его после учреждения министерств Казенные палаты и Приказы общественного призрения. С 1832 г. Палаты получили право контролировать земские расходы. В губернском правлении, присутствии по земским повинностям, в дорожной комиссии и комиссии по обеспечению народного продовольствия председательствовал губернатор. Он имел влияние и на дела Палаты государственных имуществ, занимавшейся делами государственных крестьян и подчиненной новосозданному министерству этих имуществ[4]. Бывшие земские исправники, избиравшиеся прежде дворянами, теперь назначались губернатором, утратив название «земский». Чины нижних земских судов тоже уже не избирались, а назначались.

В 1847 г. по всем губерниям на почтовую повинность тратилось 29% местных средств, 18 — на содержание полиции, 12,5 — на содержание губернского правления и тюрем, 11 — на дорожную повинность, 12,3 — на отправление воинской повинности, 4,1 — ссыльно-этапной и 1,8% — на содержание арестантских рот[5]. Таким образом, содержание уже не выборной, государственной полиции и расходы на почтовую гоньбу правительственных чиновников и содержание губернского управления «съедали» 60% местного бюджета. Совершенно очевидно, что в это время правительство еще не помышляло серьезно о широком использовании самообложения населения для решения важных хозяйственных задач.

Тем не менее неудовлетворительность системы управления местным хозяйством уже отчетливо сознавалась. В 40-х годах XIX в. исследователи отмечали, что отличительная черта этой системы — несогласованность и разнобой. После принятия Учреждения губернских установлений 1775 г. было создано много дублирующих контор с нечетко разграниченной компетенцией. Так, дела о земских повинностях, как денежных, так и натуральных, применительно к частновладельческим крестьянам решались в особом присутствии о земских повинностях. Если же речь шла о государственных и удельных крестьянах, то этими повинностями ведали Палата государственных имуществ и Удельные конторы. По оценке современников, эти учреждения являлись «только местом формальной канцелярской работы», а делопроизводитель в них — «главным действующим лицом»[6].

На губернских и уездных дорожных комиссиях лежало общее заведование в пределах уезда или губернии дорогами, содержащимися на земскую повинность. Губернские и уездные строительные комиссии занимались организацией строительных работ, произво-

[4] 26 декабря 1837 г. (ПСЗ—II. Т. XII. № 10834). Создано для упорядочения управления и налогообложения в соответствии с местными хозяйственными условиями государственных крестьян.

[5] *Русов А. А.* Краткая энциклопедия земского дела. Киев, 1914. С. 20.

[6] Материалы по земскому общественному устройству. СПб., 1885. Т. I. С. 42—43.

димых из суммы земских повинностей. В 1840 г. для уравнительной раскладки соответствующей натуральной повинности по распоряжению министерства внутренних дел были созданы губернские квартирные комитеты. Принудительные меры относились к компетенции земской полиции. М. Е. Салтыков-Щедрин в служебной записке об устройстве градских и земских полиций[7] в октябре 1856 г. писал, что «в России благотворное действие полиции почти незаметно», а «в провинции существует не действие, а произвол полицейской власти, совершенно убежденной, что не она существует для народа, а народ для нее»[8].

Дела, связанные с попечением о народном продовольствии государственных крестьян, находились в ведении Палаты государственных имуществ. Губернская комиссия народного продовольствия занималась этими вопросами применительно к частновладельческим крестьянам. Приказ общественного призрения и уездные больничные советы ведали местными больницами, соответственно губернскими и уездными, которые содержались на средства городов и приказов общественного призрения. Ведомства уделов и государственных имуществ заведовали больницами для государственных и удельных крестьян, которые содержались на суммы государственного земского сбора. Руководство начальным образованием было раздроблено между ведомствами государственных имуществ, уделов, министерством народного просвещения и Синодом.

Помимо государственных учреждений, отдельные вопросы местного хозяйства сохранялись в компетенции органов общественного сословного самоуправления, которые наделялись правом представлять о своих нуждах губернскому начальству. Система этих учреждений отражала деление российского общества на три основных сословия. В губернии и уезде сословное самоуправление представлялось губернскими и уездными дворянскими собраниями, порядок деятельности которых регулировался законом 1831 г. «О порядке дворянских собраний, выборов и службы по оным» и «Жалованной грамотой» дворянству (1785)[9]. Дворянские собрания являлись органом «дворянского общества», избирались из потомственных дворян, достигших 25-летнего возраста, владеющих деревнями в уезде или губернии и состоящих на государственной службе. Правом прямого участия в собраниях обладали только крупные земельные собственники (не менее 100 душ крестьян и 3000 десятин земли).

Во главе дворянского собрания стоял предводитель дворянства, избиравшийся на три года, его кандидатуру утверждал губернатор. Дворянским собраниям и предводителям дворянства предоставлялись определенные права по участию в местных делах, прежде

[7] Цит. по: *Бабкин В. Д.* М. Е. Салтыков-Щедрин — критик военно-бюрократической машины эксплуататорского государства: (К 150-летию со дня рождения)//Сов. государство и право. 1977. № 1. С. 107—114.
[8] В то время писатель служил чиновником министерства внутренних дел.
[9] ПСЗ—I. Т. IV, отд. 2. № 4989; ПСЗ—I. Т. XXII. № 16187.

всего о земских повинностях, народном продовольствии, общественном призрении. Дворянство избирало депутатов, входящих в состав комитета земских повинностей, по одному непременному члену в комиссию народного продовольствия, приказ общественного призрения, строительную, дорожную и квартирную комиссии. Губернский предводитель дворянства присутствовал в особом о земских повинностях присутствии, уездные предводители дворянства присутствовали в заседаниях отдельных присутствий. Дворянское депутатское собрание рассматривало и отчет по сметам и раскладкам земских повинностей. Замечания по отчету передавали начальнику губернии, который сообщал их со своими заключениями в соответствующие министерства. Вместе с прочими лицами они устанавливали цены на хлеб в уезде и участвовали в определении этих цен в пределах всей губернии[10].

В деревне сельскому обществу предоставлялось ведение некоторыми вопросами крестьянского хозяйства[11]. В задачу крестьянского общественного управления входило «народоисчисление», охрана общественного порядка, безопасности лиц и имуществ. Важная сфера их деятельности — дела по врачебному благоустройству, народному продовольствию, противопожарные мероприятия, управление хозяйством сельских обществ, сбор податей и выполнение повинностей, прежде всего рекрутской. Работа крестьянских учреждений контролировалась чиновниками от казны, громоздким бюрократическим аппаратом, содержание которого возлагалось на тех же крестьян. Устройство помещичьих крестьян эти учреждения не затронули. Помещик как собственник земли и крестьян выполнял полицейские и судейские обязанности в пределах своего имения.

Некоторые вопросы хозяйства и жизни сельской общины обсуждались на общем собрании крестьян — хозяев изб, «мире». Из крепостных крестьян помещик сам выбирал старосту, в задачи которого входило исполнение контрольно-распорядительных функций в деревне.

Структура городского общественного управления, формально продолжавшего основываться на «Жалованной грамоте» городам, в течение первой половины XIX в. претерпела существенные изменения. Практически везде отсутствовала общая дума, собрание городских представителей. Распорядительные действия осуществляло «собрание городского общества», где большинство составляли мещане. В состав шестигласной думы вместо шести предписанных сословий входили, как правило, купцы и мещане, мало подготовленные к управленческой деятельности. Все чаще функции общественного управления в городах переходили в руки чиновников канцелярии[12]. В 40-х годах предпринималась попытка изме-

[10] Материалы по земскому общественному устройству. СПб., 1886. Т. II. С. 485.

[11] ПСЗ—II. Т. XIII, отд. 1. № 11189.

[12] См.: *Нардова В. А.* Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х гг. XIX. в. Л., 1984, С. 13.

нить состав городского управления. Было принято Городовое положение[13]. В городское общество вошли представители всех сословий, проживающих в городе. Однако действие его распространялось только на Петербург, позднее — на Москву (1862) и Одессу (1863).

Деятельность всех учреждений координировал губернатор. Как правило, заводилась многотомная переписка между губернским присутствием и ведомствами, а местные потребности населения «по необходимости упускались из виду и исчезали в массе бюрократических бумаг и форм, обусловливавших губернскую централизацию»[14].

Излишняя централизация, бюрократизм в управлении местным хозяйством, незаинтересованность правительственных чиновников в развитии местного хозяйства приводили к застою, тормозили развитие всей страны. По данным губернаторских отчетов за 1864 г., в Ярославской губернии имелся один врач на 23 тыс. человек[15], в Костромской — на 30 тыс.[16], в Нижегородской — на 6989 человек[17]. Не лучше обстояло дело с начальным народным образованием. В Ярославской губернии на одного учащегося в сельской школе приходилось 283 неучащихся[18]. В Костромской губернии имелось 269 школ на 13 тыс. сел и 10 тыс. деревень[19].

Только в преддверии отмены крепостного права почувствовалась реальная возможность изменить положение и в местном управлении. Преобразование началось с земских повинностей: бесперебойное поступление налогов представлялось наиболее важным. И хотя о коренном преобразовании местного управления речь шла уже всерьез, будущие местные учреждения предполагалось создать прежде всего для упорядочения этого вопроса. С 1842 г. вновь активизировалась деятельность Секретного комитета, который занимался приведением к единообразию «форм местного быта» в Центральной России, на Кавказе и в Сибири. Комитет разделял губернии «по климатам для отпуска отопления и освещения»[20]. За счет выполнявшихся прежде на общегосударственные средства вновь было увеличено число земских повинностей. К ним прибавились жалованья правительственным гражданским инженерам, попечителям запасных магазинов (которые не избирались дворянами); отопление и освещение станционных домов; выписка «Сенатских», «Губернских ведомостей» для земских судов, становых приставов, судебных следователей, предводителей дворянства и т. п.; возмещение по особой таксе государственному казначейст-

---

[13] ПСЗ—II. Т. XXI. № 19721.
[14] ЦГАОР. Ф. 677. Оп. 1. Ед. хр. 501. Л. 5. Записка неустановленного лица по истории учреждений губернской администрации.
[15] См.: Там же. Л. 55. Губернаторские отчеты за 1864 г.
[16] См.: Там же. Л. 66.
[17] См.: Там же. Л. 75.
[18] См.: Там же. Л. 56.
[19] См.: Там же. Л. 68.
[20] *Русов А. А.* Указ. соч. С. 21.

ву издержек на высылку арестантов в Сибирь по приговорам судов.

При этом в 1848 г. ограничился рост земских повинностей: размеры их были оставлены неприкосновенными на следующее трехлетие[21]. Принятые в 1851 г. Правила нового устройства земских повинностей[22] не изменили виды повинностей, но более подробно определили способы и формы наблюдения и контроля правительственных учреждений за составлением местных денежных смет и раскладок. Участие дворянства в местных учреждениях свелось до минимума, но внесение в число предметов обложения фабрик, заводов, торговли усилило участие купечества в местных делах. Однако в целом решение вопроса о земских повинностях зашло на этой стадии в тупик, что и неудивительно, если учесть разнородность населения, отдельные группы которого имели свой статус и особое управление.

Составление смет по денежным земским повинностям зависело от произвола отдельных ведомств и не соответствовало действительным надобностям. Сметы не представлялись в срок, а их составление регламентировалось множеством «бесполезных и затруднительных форм»[23]. Окончательная установка раскладок в Петербурге вела к неравномерности и излишнему обременению некоторых источников сбора. Само исполнение повинностей, отданное в руки чиновников, велось часто непродуманно, порой в ущерб местному населению. Эти же недостатки были характерны для деятельности земской полиции, в руках которой сосредоточивалась исполнительная, а отчасти и распорядительная власть. Нельзя было решить этот сравнительно частный вопрос, не покончив с крепостным правом.

Экономические предпосылки для такого решительного шага давно назрели. В 30—40-х годах начался промышленный переворот, и к 1860 г. в стране существовало уже 99 машиностроительных предприятий с 11 600 рабочими[24]. К 1866 г. в фабрично-заводской промышленности насчитывалось уже 6891 предприятие с 342 473 работающими на них. Развивалась акционерная форма организации капитала, к 1854 г. таких предприятий было 16 с основными средствами около 20 млн серебром. К 1865 г. в стране существовало уже около 50 торгово-промышленных, банковских, страховых, пароходных и железнодорожных компаний и товариществ на паях[25]. Но самодержавие не торопилось проводить реформы. Только поражение России в Крымской войне, революционная ситуация 50-х — начала 60-х годов дали решительный толчок подготовке буржуазных реформ, отмене крепостного права.

Проведенная «сверху» реформа минимально затрагивала интересы помещиков, но на крестьянство ложилось тяжелым бре-

[21] ПСЗ—II. Т. XXIII. № 22845.

[22] ПСЗ—II. XXVI. № 25398.

[23] *Львов Г., Полнер Т.* Наше земство и 50 лет его работы. М., 1914. С. 6.

[24] См.: *Лаверычев В. Я.* Крупная буржуазия в пореформенной России (1861—1900). М., 1974. С. 14.

[25] См.: Там же. С. 20.

менем. Высочайший Манифест и Положения 1861 г. сохраняли помещичью собственность на землю, полученные наделы крестьяне должны были выкупать. До выкупа они считались временнообязанными и несли повинности в пользу помещика. На местах реформу осуществляли представители дворянства, мировые посредники, в обязанность которых, в частности, входило составление на каждое имение уставных грамот. При межевании помещики отводили себе лучшие земли, выделяя крестьянам наименее плодородные и удобные участки[26].

Крестьянское общественное устройство по реформе 1861 г.[27] во многом было схоже с учреждениями, введенными Законом 1838 г. Проведение реформы крепостниками в интересах землевладельцев обусловило большое влияние на крестьянское самоуправление как со стороны помещиков, так и со стороны администрации. Сельский сход и сельский староста составляли сельское общественное управление (ст. 46). Сход выбирал сельских должностных лиц, решал дела о пользовании общинной землей, вопросы общественных нужд, благоустройства, призрения, обучения грамоте членов сельского общества, осуществлял раскладку казенных податей, земских и мирских денежных сборов, натуральных повинностей и т. п. (ст. 51). Сельский староста наделялся обширными полномочиями как по делам общественным, в пределах компетенции сельского общественного управления (ст. 58), так и административно-полицейским (охрана общественного порядка, безопасность лиц и имуществ, паспортный контроль) (ст. 59, 60). В отсутствие сельского старосты решения сельского схода считались незаконными (ст. 52).

Волостное управление составляли волостной сход, волостной старшина с волостным правлением и волостной крестьянский суд (ст. 69). Должности крестьянского общественного управления замещались по выбору на три года (ст. 112, 117).

Положением о губернских и уездных по крестьянским делам учреждениях (ПСЗ—II. Т. XXXVI. № 36660) для контроля крестьянского управления и разрешения возможных недоразумений между крестьянами и помещиками учреждались должности мировых посредников, уездные мировые съезды и Губернские по крестьянским делам присутствия (ст. 1). На должность мировых посредников избирались местные потомственные дворяне-помещики, удовлетворяющие определенным имущественным условиям (ст. 6).

Помимо разрешения споров, распорядительных действий по крестьянским делам (утверждение в должности волостного старшины, контроль за избранием других должностных лиц крестьянского управления, удаление крестьян из общества — ст. 23), миро-

---

[26] Подробная характеристика процесса разработки и принятия Положений 19 февраля 1861 г. содержится в работах советских историков, в частности см.: *Мороховец Е. А.* Крестьянская реформа 1861 г. М., 1937; *Зайончковский П. А.* Проведение в жизнь крестьянской реформы 1861 г. М., 1958; *Он же.* Отмена крепостного права в России. М., 1960.

[27] ПСЗ—II. Т. XXXVI. № 36657. Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости. (Разд. II).

вой посредник обладал и некоторыми полномочиями судебно-административного характера (ст. 30): налагал взыскания, осуществлял временное удаление от должности лиц крестьянского управления.

Будучи местными землевладельцами, мировые посредники в дальнейшем приобрели немалое влияние в земских учреждениях. Этому способствовало то, что они выступали и земскими гласными, и начальниками крестьянского самоуправления, имеющими возможность оказывать давление на выборы гласных от крестьянских обществ. Из мировых посредников уезда и члена от правительства составлялись уездные мировые съезды (ст. 97). В их задачу входило рассмотрение споров и жалоб, некоторые распорядительные действия по крестьянским делам (ст. 105). Губернское по крестьянским делам присутствие состояло — под председательством начальника губернии — из губернского предводителя дворянства, управляющего палатой государственных имуществ, губернского прокурора, двух членов из местных дворян-помещиков, а также двух членов из местных дворян по выбору министерства внутренних дел (ст. 123). Присутствие рассматривало жалобы на действия мировых посредников и решения уездных мировых съездов (ст. 126).

Самым большим недостатком крестьянского самоуправления было сохранение сословного принципа в его формировании. Органы крестьянского общественного управления находились под двойным контролем, как со стороны местных учреждений по крестьянским делам, основной состав которых формировался из помещиков, так и со стороны судебно-администравтиных органов, представители которых одновременно замещали должности по крестьянскому управлению. Следовательно, ни о какой независимости крестьянского самоуправления не могло быть и речи.

Советская историография традиционно рассматривает как пережиток феодализма законодательное закрепление сельской общины (ст. 45). Однако трудно дать однозначную оценку последней. В деятельности общины нашли закрепление зачатки демократических традиций русского народа. Община способствовала решению хозяйственных проблем села. Известный советский историк М. М. Громыко считает, что общиной был накоплен богатый социальный опыт увязки коллективных интересов с индивидуальным хозяйством[28].

В. Н. Лешков подчеркивал, что в общине с древнейших времен в условиях отсутствия рабства развивались личные права и права поземельного общинного владения, упорядочивались в ходе крепления крестьян общинами к полю личные их права. Он считал, что круговая порука оставалась важным стимулом в борьбе со стихиями, пожарами, средством сохранения и развития общественного богатства. Лешков отмечал и влияние общины на нравственное воспитание народа[29].

---

[28] См.: Природа и человек. 1989. № 5. С. 25.

[29] См.: *Лешков В. Н.* Общинный быт древней России. СПб. 1856. С. 116—123.

Правительство все еще надеялось обойтись минимальными уступками и по возможности сохранить элементы прежней системы. В конце января 1861 г. на заседании Совета министров даже ставился вопрос об «обеспечении порядка» с помощью войск во время опубликования Положений[30]. Действительно, опубликование Манифеста и Положений вызвало большой общественный подъем. На весну 1861 г. пришелся период наивысшего подъема революционной ситуации: «Оживление демократического движения в Европе, польское брожение, недовольство в Финляндии, требование политических реформ всей печатью и всем дворянством, распространение по всей России «Колокола», могучая проповедь Чернышевского, умевшего и подцензурными статьями воспитывать настоящих *революционеров,* появление прокламаций, возбуждение крестьян, которых «очень часто» приходилось с помощью военной силы и с пролитием крови заставлять принять «Положение», обдирающее их как липку, коллективные отказы дворян — мировых посредников применять такое «Положение», студенческие беспорядки»[31].

На 1861 г. пришлось уже 1600 крестьянских выступлений, жестоко подавленных правительством. Развернув репрессии, самодержавие все же приступило к дальнейшим преобразованиям. Необходимость реформ обусловливалась потребностью привести систему судоустройства и управления в соответствие с социально-экономическими изменениями, внесенными Положениями 1861 г. «Призрак революции» заставил правительство пойти в этих реформах по пути буржуазных преобразований дальше, чем в 1861 г. Прежде всего это относится к судебной и земской реформам.

2. ПРОЕКТЫ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПОДГОТОВКА ПОЛОЖЕНИЯ 1864 г.

Идеи о необходимости коренных изменений в системе местного управления стали появляться в трудах русских мыслителей и правоведов уже в конце XVIII в. Представитель русского просветительства С. Е. Десницкий в Приложении к «Представлению об учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи 1768 года» резко критиковал крепостное право, описывал бесправие крестьян, осуждал произвол помещиков. В «Представлении» содержался и проект организации наделенной широкой компетенцией «гражданской власти» — органов местного самоуправления[32]. А. Н. Радищев, идеалом которого было «народное правление» в форме республики, важным средством управления местными делами считал крестьянское самоуправление[33].

[30] О правительственных мерах для подавления народных волнений в период отмены крепостного права//Ист. арх. 1957. № 1. С. 151—193.

[31] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 5. С. 29—30.

[32] Юридические произведения прогрессивных русских мыслителей: Вторая половина XVIII в. М., 1959. Сам термин «самоуправление» тогда еще не употреблялся.

[33] См.: *Радищев А. Н.* Полн. собр. соч. Л., 1938. Т. 1. С. 16.

Преходящий характер крепостного права и необходимость внесения изменений в государственную систему управления сознавался и представителями официальных кругов. М. М. Сперанский во «Введении к Уложению государственных законов» 1809 г.[34] предлагал создать в России систему представительных учреждений. Государственная дума (законодательный орган) должна была состоять из делегатов, избранных губернскими собраниями на основании имущественного ценза. Предполагались трехстепенные выборы: сначала в волостной думе (все владельцы недвижимости и определенное количество государственных крестьян)[35] определяли депутатов в «окружную» (уездную) думу. Депутаты окружной избирали представителей в губернскую думу, а последняя выбирала членов Государственной думы. Свои полномочия Дума должна была осуществлять вместе с монархом, а инициатива вынесения вопросов на обсуждение Думы оставалась за правительством. Император мог отсрочить созыв Думы на год или досрочно распустить ее. Таким образом, власть самодержца оставалась практически неприкосновенной.

В губерниях под началом губернатора Сперанский предполагал создать совет представителей всех сословий, имеющих собственность. В задачи совета должно было входить изучение нужд губернии и доклады о них губернатору, расклад земских повинностей, составление и утверждение смет расходов на них. Волостные думы также могли избирать волостное правление для самостоятельного решения местных хозяйственных вопросов. В программе декабристов вопросы устройства местного управления решались в связи с общей программой буржуазно-демократических преобразований[36].

Постепенно в рядах антифеодального лагеря происходило все более заметное размежевание, наметились либеральное и революционно-разночинное направления. Славянофилы и западники, несмотря на различие их представлений о развитии капитализма в России, сходились в том, что преобразований следует ждать от правительства. В этом смысле известная формула славянофила К. С. Аксакова «Действие — право Государево; мнение — право страны» выражала общие взгляды обоих направлений[37]. Революционные демократы видели путь к преобразованию России в крестьянской революции и считали, что действительной демократизации местного управления можно добиться только путем свержения царизма[38].

Европейская образованность сторонников местного самоуправления позволяла им искать аргументы в сравнении бесправного

---

[34] См.: *Сперанский М. М.* План государственных преобразований: (Введение к Уложению государственных законов, 1809 г.). М., 1905. С. 73—79.

[35] Так называемые старшины, по 1 на 500 человек.

[36] См.: Русские просветители: (От Радищева до декабристов). М., 1966. Т. 3.

[37] *Аксаков К. С.* Письмо к Государю Александру II и записки о внутреннем состоянии России//Полн. собр. соч. М., 1889. Т. 1. С. 614.

[38] *Чернышевский Н. Г.* Полн. собр. соч. М., 1949. Т. 6. С. 407.

общества России с современными западными системами. По степени осуществления в административной организации начал самоуправления в XIX в. было принято различать два основных типа: англо-американский и континентальный. В первом самоуправление поднималось до роли основного начала государственного управления. Во втором речь шла не более чем об административном самоуправлении. В Англии важнейшими единицами местного управления считались графства и приходы; правительственных чиновников, соответствовавших российским губернаторам, не имелось вовсе. Во главе графства издавна стоял шериф (должность эта к концу XIX в. утратила свое значение). Важнейшей коронной должностью на местах являлась должность мирового судьи, отправляемая безвозмездно представителями местного нобилитета. Эти судьи и их четвертные съезды рассматривали большую часть административных дел. Реформами 1888 и 1894 гг. значительная часть их функций была передана выборным советам графств и приходов. Надзор центрального правительства за деятельностью местных учреждений проводился в целях внесения единства во внутреннее управление и состоял преимущественно в ознакомлении центральных учреждений с состоянием местного управления, производстве необходимых расследований, издании циркулярных и частных указаний и разъяснений. Контроль суда за деятельностью местной администрации — важная гарантия неприкосновенности прав граждан.

В основе административной организации Франции лежало знакомое русскому правоведу различие между общими интересами государства и областными (местными) интересами департаментов и общин. Эти административно-территориальные единицы включались в систему бюрократической иерархии, но в осуществлении своих интересов пользовались определенной автономией. В административной системе Франции префекты, супрефекты и мэры представляли государство на местах и в этом смысле соответствовали российским губернаторам. Ключевой фигурой был префект. Он занимался рекрутским набором, ведал казной, школой (назначал учителей и осуществлял за ними надзор), оставаясь при этом начальником полиции, исполнителем всех важных постановлений департамента. Префект назначал большую часть должностных лиц департамента, а сам одновременно представлял центральное правительство (которым назначался) и установленные законом местные власти. Являясь сотрудником Генерального Совета своего департамента[39], он же был уполномочен осуществлять надзор за действиями этого совета. Префект как представитель центральной власти располагал средствами для приведения в исполнение воли совета. В общине органы управления состояли из назначаемого мэра (с 70-х—80-х гг. стал избираться муниципалитетом), его помощников и муниципального совета. Мэр заведовал общинной полицией и одновременно представлял исполнительный

[39] Избирались с 1848 г. всеобщей подачей голосов.

орган муниципального совета. На нем лежала также охрана государственной безопасности и пр. Соответственно мэр находился в двойном подчинении муниципального совета и префекта.

В разработанных российскими авторами проектах реформы местного самоуправления можно обнаружить черты обеих систем, этого не избежало и Положение 1864 г. Но общая тенденция, несомненно, соответствовала континентальному образцу. Первые проекты самодержавия о местном управлении предполагали меры чисто административные. В мае 1858 г. министерство внутренних дел разослало губернаторам проект реформы уездного управления. Предполагалось сосредоточить «административную власть в уезде в руках уездного начальника, назначаемого преимущественно из военных»[40]. Аналогичная реформа проводилась в XVIII в. в Пруссии. Привлекая военных к управлению, император Фридрих II рассчитывал ослабить влияние бюрократии. Эту же цель преследовало, разрабатывая подобный проект, и самодержавие.

Проект, как и следовало ожидать, не встретил поддержки не только у губернаторов, но и у предводителей дворянства. Зато правительство получило возможность ознакомиться с мнением дворян о возможном устройстве местного управления. Несмотря на то, что 20 марта 1858 г. был издан особый циркуляр[41], где указывалось, что вопросы местного управления правительство поручило особой комиссии, многие губернские комитеты по крестьянскому делу представили проекты организации уездного и губернского управления на началах самоуправления.

Следующий правительственный план предполагал сосредоточить в особом учреждении при участии всех сословий всю хозяйственную земскую деятельность в уезде. В соответствии с этим замыслом Земским отделом министерства внутренних дел были выработаны общие начала. В них намечалось выделить хозяйственно-распорядительное управление в уезде из заведования полицейских властей, предоставить ему большую самостоятельность и большее доверие. Ближайшей задачей документ называл определение степени участия каждого сословия в хозяйственном управлении уезда[42]. 23 октября 1859 г. комиссии под председательством товарища министра внутренних дел Н. А. Милютина было предписано приступить к разработке реформы не только уездных, но и губернских земско-хозяйственных учреждений. Главной задачей было освобождение полиции от хозяйственных забот[43].

Вопросы, относящиеся непосредственно к организации самоуправления, рассматривались как второстепенные, и их решение Ми-

---

[40] *Веселовский Б. Б.* История земства за 40 лет. СПб., 1909. Т. 3. С. 2.

[41] См.: Сборник правительственных постановлений по устройству быта помещичьих крестьян. СПб., 1858. Вып. 1.

[42] См.: *Корнилов А. А.* Из истории вопроса об избирательном праве в земстве. СПб., 1906. С. 8.

[43] ЦГАОР. Ф. 677. Оп. 1. Ед. хр. 500. (Записка неустановленного лица о необходимости политических и административных реформ в России); Ед. хр. 501. Л. 1—50. (Записка неустановленного лица по истории учреждений губернской администрации).

лютин откладывал на неопределенный срок. Комиссией был составлен проект Временных правил для общего хозяйственного управления в уездах. Предполагалось возложить хозяйственно-распорядительные функции на уездное земское присутствие в составе бюрократической верхушки уезда и уездного города и предоставить ему решение вопросов, связанных с земскими повинностями, народным просвещением, медицинским обслуживанием и т. п.[44] В одной из служебных записок Милютина указывалось, что «земская палата» (как считал правильным называть это присутствие сам автор) получит «всю возможную самостоятельность под контролем сословных выборных и в некоторых случаях под наблюдением губернатора»[45].

Работа комиссии вызвала недоверие к готовящимся реформам, что способствовало усилению брожения в дворянской среде. Осенью 1859 г. депутаты губернских комитетов высказались против предложений комиссии по вопросу об административной реформе. В замечаниях депутатов развивались идеи о необходимости предоставления независимости местному самоуправлению, организации его на началах выборности и всесословности. Группа депутатов, выражавшая взгляды крепостников, во главе с М. А. Безобразовым представила проект общего, выборного для всех сословий и ответственного только «перед судом и обществом» самоуправления. Группа депутатов, стоявшая за буржуазные перемены, возглавлялась А. И. Кошелевым (Рязанский губернский комитет) и А. М. Унковским (Тверской губернский комитет), известным либеральным деятелем, впоследствии плодотворно трудившимся в земстве. Они считали, что «улучшение внутреннего управления возможно только при условии передачи его в возможных пределах местной общественной деятельности»[46]. По мнению депутатов, в уездах все сельское и все городское население должно было иметь «одно собрание, одно управление, одну полицию, один суд»[47]. Особой эклектичностью отличался проект консерваторов. Пример английских землевладельцев, ответственных только «перед обществом и судом», казался им достойным подражания. Но и либералов не слишком привлекала континентальная модель.

Несмотря на репрессии по отношению к представителям дворянской оппозиции (лидер «правых» Безобразов был выслан из Петербурга, «левых» — Унковский отдан под надзор полиции), активность дворян не ослабевала. С новой силой она проявилась после принятия Положения 1861 г.

Адрес Тверского дворянства от 3 февраля 1862 г., в котором дворяне отказывались от сословных привилегий и говорили о создании «выборных земли русской», вызвал крайне отрицательную

---

[44] Труды комиссии о губернских и уездных учреждениях. СПб., 1863. Ч. I. кн. 1. С. 10—14. Подробное изложение проектов комиссии Милютина в книге: *Гармиза В. В.* Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1957.

[45] ЦГАОР. Ф. 722. Оп. 1. Ед. хр. 478. Л. 66—67. Записка Милютина по поводу проекта кн. Васильчикова, датированная 25 февраля 1861 г.

[46] *Корнилов А. А.* Указ. соч. С. 8.

[47] Там же. С. 9.

реакцию в правящих кругах[48]. Противоположная точка зрения имела место в тех дворянских собраниях, где преобладали крупные землевладельцы, а капиталистические отношения были развиты еще очень слабо. В марте 1860 г. Петербургское дворянство отправило Александру II проект «О сохранении существующих начал местного самоуправления», в котором говорилось, что «залог будущего благосостояния всех сословий государства не в отмене, а в сохранении и правильном развитии... начала местного самоуправления», т. е. в сохранении сословного начала.

Вопрос о возможном принятии проекта комиссии Милютина был окончательно снят в связи с нарастанием революционной ситуации. В записке Московского дворянства Александру II[49] выражалась тревога по поводу того, что «во всех слоях общества господствует... брожение, законы не исполняются в точном их смысле, — ни личность, ни имущество не ограждены от произвола администрации, — сословия восстановлены одно против другого, и антагонизм между ними растет все более и более вследствие не удовлетворяющих местным потребностям распоряжений начальствующих лиц». Авторы записки указывали на полное безденежье, шаткость расчетной единицы, отсутствие кредита как на признаки надвигающегося финансового кризиса.

Правительство ускорило работы по разработке земской реформы. Теперь с ее помощью надеялись не только привести в некоторое соответствие с потребностями капиталистического развития страны систему органов местного управления, поправить экономическое положение государства, но и расколоть ряды оппозиции, привлечь на свою сторону либерально настроенную часть общества. В апреле Милютин получил отставку. Работу комиссии возглавил министр внутренних дел П. А. Валуев. По докладу Валуева от 22 марта 1862 г., получившему одобрение императора, к середине 1862 г. разработали основания реформы. Проект был создан к началу 1863 г. и незамедлительно передан в Государственный совет. В нем речь шла уже о всесословном самоуправлении, отразились вопросы, связанные с составом, порядком выборов, компетенцией земских учреждений и надзором правительственных учреждений за их деятельностью.

Первоначальный вариант Положения, составленный комиссией, предполагал сохранение некоторого перевеса в пользу дворянства. Для дворян предлагался вдвое меньший земельный ценз, дающий право участвовать в выборах[50]. Число гласных от землевладельцев также устанавливалось с преимуществом для дворян (дворяне — 1 гласный с 2 тыс. высших душевых наделов, а крестьяне — от 4 и даже от 5 тыс.).

---

[48] *Веселовский Б. Б.* Указ. соч. Т. 3. С. 8—9.

[49] ЦГИА СССР. Ф. 971 (Кочубей). Оп. 1. Д. 17. Л. 1 об. (Записка Московского дворянства об опасном внутреннем положении России и мерах его улучшения, о необходимости созыва комиссии из представителей разных сословий в Москве для обсуждения вопросов, связанных с деятельностью земства в России).

[50] Материалы по земскому общественному устройству. Т. I. С. 180.

Комиссия предполагала образовать избирательные собрания «сельских обществ» из выборных волостных сходов, но против этого предложения возразил член комиссии К. А. Крживецкий, считавший, что при таком порядке сельское сословие будет пользоваться большими избирательными правами, чем другие[51]. Поэтому комиссия стала склоняться к тому, чтобы предоставить право выбора гласных от крестьян не сельским и волостным сходам, а волостным старшинам или сельским старостам. Это решение вызвало критику главноуправляющего II отделением С.Е.И.В. канцелярии барона Н. А. Корфа.

Он полагал, что такая мера вызовет дурное впечатление в обществе, и предлагал замаскировать зависимость крестьянских выборов от администрации. В целом же многие замечания Корфа по проекту были направлены на формирование достаточно дееспособного самоуправления. Он, в частности, являлся сторонником предоставления земским учреждениям более широкой компетенции. Корф предлагал распространить на все местное население обязательные постановления губернских земских собраний[52] (позднее некоторые обязательные постановления ГЗС[53] специальными актами распространились на все население губернии). Другое важное возражение относилось к системе выборов губернских гласных. Корф считал, что избрание их в УЗС предопределяет зависимость состава ГЗС от большинства в уездных собраниях, и предлагал, чтобы в ГЗС включались представители всех фракций, имевшихся в УЗС[54]. П. А. Валуев возражал против этого предложения, считая, что «не следовало бы переносить на земскую почву политические понятия о партиях и направлениях»[55].

Опубликование в июле 1862 г. «Главных начал проекта министерства внутренних дел» вызвало в российской печати широкое обсуждение вопросов местного самоуправления. Ставились вопросы о политическом значении грядущей реформы, о роли дворянства в будущих органах местного самоуправления. Представители дворянско-олигархической оппозиции Н. А. и М. А. Безобразовы, В. П. Орлов-Давыдов, В. Н. Апраксин на страницах «Вести» отстаивали свое право участвовать в управлении страной, доказывали необходимость скорейшего введения в России представительного учреждения. Консерваторы превозносили дворянство как истинную опору престола и единственное сословие, достойное участвовать в представительных учреждениях.

Либеральная дворянская оппозиция исходила из необходимости как можно скорее приспособиться к новым условиям, вызванным развивающимся в стране капитализмом. А. М. Унковский, И. С. Аксаков, А. И. Кошелев ратовали за скорейшее достижение

---

[51] Там же. С. 182—183.

[52] Далее в работе для экономии места будут использоваться сокращения: УЗС — уездное земское собрание, ГЗС — губернское земское собрание, УЗУ — уездная земская управа, ГЗУ — губернская земская управа.

[53] Материалы по земскому общественному устройству. Т. 2. С. 446—467.

[54] Там же. С. 433.

[55] Там же. С. 446—467.

необходимых изменений в государственном и общественном строе. Большое количество сторонников приобрела высказанная Аксаковым идея самоупразднения дворянства как сословия. В начале 1862 г. «Северная почта»[56] даже издала специальное правительственное сообщение, где говорилось, что идеи об утрате дворянством отдельного значения «в ряду государственных сословий» «не выражают мысли Правительства», не согласны с точным смыслом новых узаконений и не соответствуют правильному развитию проистекающих от них последствий»[57].

Своеобразную позицию занимал в тот период М. Н. Катков, который предлагал создать земские собрания на базе дворянских. Его проект существенно отличался от предложений консерваторов тем, что в основу представительства был положен имущественный признак, а не сословный. Несмотря на то, что Катков все же отдавал некоторое предпочтение классу крупных землевладельцев, он допускал включение в земские собрания, кроме членов дворянского собрания, и других земских людей. Право последних посылать в земство своих уполномоченных ставилось им в зависимость от имущественного ценза[58].

Период, предшествующий принятию Положения 1864 г., был отмечен распространением в обществе конституционных настроений. Многие считали, что земские учреждения станут основой представительства в центральных земских учреждениях. Не ставя перед собой задачи подробно останавливаться на конституционализме в России второй половины XIX в., ограничимся примерами. П. В. Долгоруков в вышедшей за границей брошюре[59] предлагал дворянским собраниям по примеру Тверской губернии выступить с требованием уничтожения сословных различий и созыва Земской думы. Его конституционные идеи носили умеренный характер. Предусматривалось введение двухпалатного представительного учреждения, состоящего из Земской и Боярской дум. Первая должна была переизбираться каждые четыре года. В состав ее предполагалось включить выборных от земств. Избирательное право зависело от ценза и независимо от него предоставлялось офицерам, лицам с высшим образованием и некоторым другим категориям интеллигенции.

В Боярскую думу предполагалось включить пожизненных членов, половина которых назначалась бы императором, а другая избиралась бы Земской думой. Она должна была играть роль арбитра в спорах между правительством и Земской думой. Проект не имел в виду серьезного ослабления власти императора. В руках самодержца оставалась исполнительная власть. Царь не подлежал ответственности, его особа считалась священной и неприкос-

---

[56] Официальный орган министерства внутренних дел, издавался в 1862—1868 гг.

[57] *Веселовский Б. Б.* Указ. соч. Т. 3. С. 25—26.

[58] См.: *Твардовская В. А.* Идеология пореформенного самодержавия: (М. Н. Катков и его издания). М., 1978. С. 78.

[59] См.: *Долгоруков П. В.* О перемене образа правления России. Лейпциг, 1862.

новенной. Он назначал и смещал чиновников, осуществлял верховное командование, решал вопросы войны и мира. Но законодательную власть предполагалось разделить между императором и обеими думами, причем за ним оставалось право издания законов.

Мнение дворянского «центра» выражали умеренные либералы. К. Д. Кавелин считал введение в России центрального представительства «бесплодными мечтами». В 1862 г. он изложил свою позицию в письме А. И. Герцену: «Крепко и здорово устроенный суд, да свобода печати, да передача всего, что прямо не интересует единство государства, в управление местным жителям — вот на очереди три вопроса»[60].

В среде революционных демократов протест против Положения 1861 г. выразился в организации революционного подполья, агитационно-пропагандистской работе. В период 1862—1863 гг. в газете «Свобода»[61] печатались воззвания «Земли и воли». А. И. Герцен и Н. П. Огарев пытались, используя оппозиционные настроения дворянства, созвать Земский собор. Для этого в 1862 г. они разработали проект адреса с просьбой дворянства о вознаграждении за утраченное путем политической компенсации[62]. Чернышевский писал в «Письмах без адреса», что все сословия чувствуют «обременение от произвольной администрации, от неудовлетворительности судебного устройства и от многосложной формалистичности законов»[63]. К предстоящей реформе он относился скептически, полагая, что демократическое самоуправление невозможно, если «остается в прежнем виде областная и общая городская администрация»[64].

Правительство торопилось с проведением Земской реформы. В декабре 1863 г. проект комиссии Валуева рассматривался на общем заседании Государственного совета[65]. Последний стремился придать нормам Положения вид, дающий меньше оснований для критики. Поэтому решение комиссии предоставить дворянам более низкий избирательный ценз было сочтено неправильным, так как вело к разъединению дворян с другими сословиями, а значит, препятствовало успеху новых учреждений[66]. Вопрос о том, какие права предоставить крестьянам из сельских обществ, которые приобрели участки земли в личную собственность, разрешился в пользу крестьян. В предоставлении таким крестьянам двойного участия в земском представительстве не было, по мнению членов Государственного совета, никаких неудобств, потому что «участие их в том и другом избирательном съезде ограничится только выбором избирателей и... предоставится упомянутым крестьянам на том же основании, на каком помещик, владеющий... домом в городе, бу-

---

[60] Цит. по: *Пирумова Н. М.* Земское либеральное движение. М., 1977. С. 67

[61] Нелегальный орган «Земли и воли». Издавалась в 1863 г. в Петербурге.

[62] *Веселовский Б. Б.* Указ. соч. Т. 3. С. 29.

[63] *Чернышевский Н. Г.* Полн. собр. соч. М., 1951. Т. 10. С. 100.

[64] Там же. М., 1951. Т. 6. С. 7.

[65] Подробнее см.: *Гармиза В. В.* Указ. соч.

[66] Материалы по земскому общественному устройству. Т. 2. С. 516, 525.

дет участвовать в избирательных съездах каждого из этих уездов»[67]. Предложение избирать гласных от крестьян на съездах волостных старшин отвергли из соображений, что избранные административными лицами депутаты не будут популярны у населения. Государственный совет признал, что в крестьянские избирательные съезды выборщиков должны назначать сами крестьяне на волостных сходах. Введение особой квоты для дворянства тоже сочли недопустимым, и для всех землевладельцев указали одинаковую норму представительства[68]. 1 января 1864 г. исправленный на основании заключений Государственного совета проект был утвержден императором и обнародован.

3. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГУБЕРНСКИХ И УЕЗДНЫХ ЗЕМСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ ПО ПОЛОЖЕНИЮ 1864 г.

При разработке Земской реформы исходили из необходимости включить в управление местным хозяйством все слои населения. Система земского представительства основывалась на принципе всесословности. В ней получили закрепление принципы буржуазного представительства: выборность всех гласных, зависимость избирательного права от имущественного ценза, формальное равенство и сменяемость гласных.

Выборы в земские учреждения проводились на трех избирательных съездах — уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ, что в какой-то мере отражало наличие трех основных сословий в российском обществе. Однако при построении каждой из избирательных курий сословный признак был заменен чисто буржуазным имущественным цензом. Поэтому в одном избирательном съезде могли принимать участие представители всех сословий.

Право голоса в съезде уездных землевладельцев получили обладатели земельного ценза[69], ценза недвижимости или определенного годового оборота капитала[70]. Такие же полномочия предоставлялись поверенным указанных категорий землевладельцев и уполномоченным от нескольких землевладельцев (учреждений, обществ, товариществ, компаний — ст. 23), имеющих не менее $^{1}/_{20}$ доли надела, дающего право голоса на съезде землевладельцев. В городских избирательных съездах участвовали лица с купеческими свидетельствами, владельцы торгово-промышленных заве-

---

67 Там же. С. 502—509.

68 Там же. С. 516—525.

69 Земельный ценз устанавливался отдельно для каждой губернии в зависимости от состояния помещичьего землевладения. Например, во Владимирской губернии — 250 десятин, в Вологодской — от 250 до 800, в Вятской — от 250 до 475, в Московской — 200. Предполагалось, что выкупленные крестьянами земельные участки со дня окончательного утверждения выкупной операции будут исключаться из подсчета. Но на практике это правило не применялось.

70 Недвижимость ценой не менее 15 тыс. рублей, а также промышленное или хозяйственное заведение в уезде «не ниже той же капитальной ценности или с годовым оборотом не менее 6 тыс. рублей».

дений с оборотом не менее 6 тыс. рублей, определенного размера недвижимости, а также поверенные указанных категорий (ст. 28).

Сельские съезды состояли из выборщиков, которых назначали сельские сходы. В каждом уезде созывалось несколько сельских съездов и выбирали строго определенное число гласных (ст. 30). Таким образом, выборы у крестьян не были прямыми. Сословный характер сельских выборов лишал возможности участвовать в них всех проживающих на территории волости лиц, не входящих в состав сельского схода, в первую очередь деревенскую интеллигенцию. Последняя вообще не могла участвовать в земских учреждениях, если только не располагала достаточным имуществом, чтобы войти в съезд землевладельцев. Но такое случалось редко. Под прикрытием всесословности реальное преобладание в земстве должно все же было остаться за дворянством, которому не стремились противопоставить представителей демократической интеллигенции.

Показательно, что закон, обязав землевладельцев и городских избирателей выбирать гласных из числа участников съездов, позволял сельским выборщикам расширить этот круг за счет не участвующих в сельском съезде членов курии землевладельцев, а также местных священнослужителей (ст. 36). Права участвовать в избирательных съездах были лишены лица моложе 25 лет либо находящиеся под уголовным следствием или судом, опороченные по суду или общественному приговору, а также иностранцы, не присягнувшие на подданство России (ст. 17).

Избирательный съезд землевладельцев созывался уездным предводителем дворянства, который и председательствовал на нем (ст. 27). В городском избирательном съезде председателем являлся городской голова (ст. 29), избирательный сельский съезд открывал мировой посредник (после учреждения должности мирового судьи эта обязанность должна была возлагаться на него). Открывающий сельский избирательный съезд предлагал выборщикам назначить из своей среды председателя съезда, утверждал предложенную кандидатуру и участвовал в работе съезда, разрешая «все возникающие при выборе гласных недоразумения» (ст. 32). В гласные не могли избираться представители местной администрации: губернаторы, вице-губернаторы, члены губернских правлений, губернские и уездные прокуроры, стряпчие, чины местной полиции (ст. 36). Гласные ГЗС избирались на первом заседании УЗС, сроки созыва которых определялись министром внутренних дел (ст. 38). Число представителей в ГЗС от каждого уезда определялось законом. От Петербурга, Москвы и Одессы гласные в ГЗС выбирались городскими думами (ст. 52). В заседаниях ГЗС на равных правах с прочими членами участвовали управляющий местной палатой государственных имуществ, местной удельной конторой. В состав земских собраний уездов, где находились удельные и казенные земли, не отведенные в постоянное пользование крестьян, назначались члены от ведомств государственных имуществ и удельного, по выбору руководителей этих ведомств.

Председатель уездных и губернских собраний не выбирался членами этих собраний. Закон предусмотрел, что эту обязанность отправляют соответственно уездный и губернский предводители дворянства (ст. 43). В местностях, где не проводилось дворянских выборов, председательствующие назначались министром внутренних дел. Губернский предводитель мог быть замещен на посту председателя особым лицом по воле императора[71]. Председатель наблюдал за порядком занятий и давал распоряжения о ходе дел в собрании. Уездный предводитель дворянства открывал и закрывал каждое заседание УЗС. Что касается губернских собраний, то в них это делал начальник губернии. Уместно отметить, что в проекте комиссии Валуева предводителю дворянства предполагалось отвести роль председателя и в земских управах (ст. 90 проекта). Встретив возражения М. А. Корфа и министра государственных имуществ, комиссия изъяла из проекта эту норму[72]. Однако закон не возбранял совмещения этих должностей, что, конечно, там, где такое совмещение существовало, затрудняло контроль собрания за деятельностью управ[73].

Учреждения земского самоуправления не были включены в систему государственных учреждений. Законодатель определил, что служба в них относится к общественным обязанностям, поэтому гласным не полагалось никакого вознаграждения за участие в работе собрания (ст. 39). Эта норма вызывала недоумение многих земств, которые ходатайствовали о предоставлении им права выплачивать содержание и дорожные хотя бы особо нуждающимся гласным. Но уже в 1866 г. было законодательно подтверждено запрещение вносить в смету земских повинностей какой-либо расход в пользу гласных (ПСЗ-II. Т. XXXIX, № 43353). В нем особо отмечалось, что «если какие-либо общества нашли бы нужным по особенным обстоятельствам назначать избранным от них гласным какое-либо содержание», то последнее следовало отнести за счет самих обществ. Каждый случай выплаты содержания требовал согласования с губернатором. Возражения последних вызывали даже попытки выплатить гласным вознаграждение за работу в комиссиях при земских управах и собраниях, хотя выплата вознаграждения членам комиссии, которые не являлись гласными, возражений не вызывала[74].

На первом заседании земских собраний избирался личный состав управ. Не все гласные могли быть избраны в управы. Чинов-

---

[71] Так в 1865 г. председателем ГЗС Петербургской губернии был назначен А. П. Платонов, предводитель дворянства Царскосельского уезда.

[72] Материалы по земскому общественному устройству. Т. 2. С. 461—475.

[73] По данным Б. Веселовского, такое совмещение было достаточно широко распространено. Оно имело место в 132 уездах, сроки его колебались от 2—3 до 21—25 лет (*Веселовский Б. Б.* Указ. соч. С. 218).

[74] В 1873 г. Ростовское УЗС Ярославской губернии назначило содержание гласным за работу в дорожной комиссии, но губернатор опротестовал постановление собрания. Государственный совет, куда было передано дело ввиду того, что Сенат не пришел к единому мнению, отменил постановление УЗС (ЦГИА СССР. Ф. 1287. Оп. 27. Ед. хр. 830. Л. 8—8 об.).

ники местных казенных палат, уездных казначейств, лица духовного звания не имели этого права. Прочие государственные служащие занимали должность членов управ только с разрешения начальства. Из лиц, участвующих в земских съездах по доверенности и избранных гласными, участвовать в земских управах могли только поверенные учреждений, обществ, компаний и товариществ, владеющих недвижимым имуществом, дающим право на участие в земских выборах, а также неотделенные сыновья, уполномоченные на участие в съезде отцами (ст. 47). В состав УЗУ входили председатель и два члена, избиравшиеся на три года из числа участников УЗС. Число членов управы допускалось увеличивать до шести. Кандидатура председателя утверждалась губернатором (ст. 48). ГЗУ состояла из шести членов и председателя, избиравшихся также на три года. Председатель ГЗУ утверждался в должности министром внутренних дел (ст. 56). Так законодательно обеспечивался контроль за назначением в земские должности приемлемых для администрации лиц.

* * *

В систему земских учреждений включались земские избирательные съезды, задача которых ограничивалась избранием один раз в три года земских гласных, земские собрания и земские управы.

Губернские и уездные земские собрания осуществляли распорядительную власть и общий надзор за ходом земских дел. На ежегодной сессии они определяли ведущие направления хозяйственной деятельности, рассматривали и утверждали сметы, раскладки повинностей, рассматривали жалобы на действия членов управ, производили выборы земских должностных лиц, проверяли количество гласных, законность и действительность их выборов (ст. 37), утверждали отчеты управ по земскому хозяйству. Для пользы дела губернские земские собрания могли издавать обязательные для местных земских учреждений постановления. УЗС имели право давать инструкции своей управе о способе исполнения постановлений ГЗС (ст. 66). Постановления и инструкции должны были не «выходить из круга предметов», входящих в компетенцию земств, и соответствовать действующему законодательству.

Большое значение имело предусмотренное п. XII ст. 2 право земских собраний ходатайствовать перед высшим правительством о «местных пользах и нуждах». УЗС находились в определенной зависимости от губернских. Самостоятельно они решали лишь вопросы, которые в законе были оговорены как отнесенные к ведению УЗС. Исключительно ГЗС занимались разделением земских повинностей на губернские и уездные (ст. 62), утверждением смет и раскладок, разрешением разногласий между уездными земствами[75]. Право УЗУ обжаловать постановления ГЗС четко в законе

[75] Прямо в законе сказано не было и выводилось из смысла п. 12 ст. 68 Положения о рассмотрении в ГЗС жалоб на действия членов управ. Позднее — указ Сената от 11 марта 1877 г. «О порядке разрешения пререканий, возникающих между УЗС по вопросам, касающимся земского хозяйства».

не формулировалось, но на практике существовало, выведенное из смысла ст. 118 Положения о праве земских учреждений обжаловать в Сенат решения администрации. Сенат определил пределы этого права в указе 3 апреля 1875 г.[76]: уездным земским учреждениям «не предоставлено законом права обжалования постановлений ГЗС, состоявшихся по предметам их ведомства и не выходящих из пределов предоставленной им власти».

Губернские и уездные земские управы были исполнительными органами земских учреждений. В период между сессиями ими осуществлялось управление имуществами земства и «вообще хозяйством губернии или уезда». Кроме непосредственного исполнения распоряжений земских собраний, в обязанности управ входило: 1) составление губернских смет, раскладок и отчетов; 2) подготовка нужных собранию сведений и заключений; 3) надзор за поступлением земских доходов и расходование земских сумм; 4) представление в суде интересов земства по имущественным делам; 5) распоряжение — с разрешения губернатора — о своевременном созыве и открытии земских собраний (ст. 69, 72, 80). В обязанности ГЗУ входило, кроме того, рассмотрение жалоб на уездные управы. Земские управы не имели права учреждать новые сборы и повинности и вообще отступать от утвержденных земскими собраниями сборов и раскладок. При неотложной необходимости произвести расход, непоказанный в смете, управы могли употреблять на это сбережения от сметных сумм.

Положение не содержало четкого определения пределов земской компетенции. Основной задачей земских учреждений считалось упорядочение выполнения земских повинностей. Поэтому круг вопросов, очерченный в ст. 2 Положения, содержал занятия для земства в принципе возможные, но не всегда обязательные. К ним относились: заведование имуществами, капиталами и денежными сборами земства; попечение о развитии народного продовольствия, местной торговли и промышленности; заведование земскими благотворительными заведениями, управление взаимным земским страхованием имущества, участие (в хозяйственном отношении) в попечении о народном образовании и народном здравии; раскладка тех государственных денежных сборов, разверстка которых была возложёна на земства, взимание и расходование местных сборов. К обязанностям земских учреждений относилось своевременное доведение до сведения местного начальства постановлений земских собраний и выполнение распоряжений администрации, относящихся к неотложным мероприятиям по местному хозяйству. Обязательность потребностей определялась законодателем по-старому, исходя из деления на *государственные* и *губернские*.

К *государственным* относились повинности, перечисленные в Уставе 1851 г.: повинности по хозяйству и медицинской полиции

[76] См.: *Мыш М. И.* Положение о земских учреждениях со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. СПб., 1890. С. 83.

(содержание случных конюшен, оспопрививание и т. п.), содержание квартир для воинских команд, подводная повинность; содержание богоугодных заведений, дорог, мостов, верстовых столбов и пр., а также местного гражданского управления (присутствий воинских и по крестьянским делам, губернских статистических комитетов, арестных домов, домов для становых приставов и судебных следователей), мировых судебных учреждений, полиции и даже пенсионеров прежнего местного управления. *Губернские* (необязательные) повинности состояли в содержании земских управ и канцелярий, а также в удовлетворении других предусмотренных ст. 2 местных нужд по решению земских собраний. Из перечня, взятого в Уставе 1851 г., следует, что занятия земства народным образованием, медициной, статистикой, снискавшие им заслуженную славу, не были отнесены законом к числу обязательных.

Приняв в свое ведение дела многочисленных губернских установлений, земства сделали возможным их упразднение, облегчив тем самым бремя, лежавшее на государственном бюджете[77]. За сословными дворянскими собраниями и предводителями дворянства остались права и обязанности, относящиеся исключительно к дворянскому сословию (личные права в порядке службы, суда и по имуществу). Преемственность дворянских сословных и земских учреждений очевидна. Она вполне естественна: ведь официально объявили дворянство наиболее подготовленным к управлению классом. Поэтому функции, традиции дворянских учреждений учитывались при разработке Положения 1864 г. Взять хотя бы знаменитое право дворянских ходатайств, перекочевавшее в законодательство о земствах с почти неизменившейся процедурой, право выбора в земских собраниях мировых судей и составления списков присяжных заседателей (земских исправников и членов нижних земских судов в дворянских собраниях).

Закон обязывал земские учреждения заниматься местными делами строго в пределах территории губернии или уезда. Было установлено, что земства не могут делать распоряжений «по частным земским потребностям сословий и ведомств» (ст. 21 Временных правил о земских повинностях). Их постановления не должны были вмешиваться в дела, относящиеся к компетенции правительственных, сословных и общественных властей и учреждений. Определения земских управ, противоречащие этому правилу, признавались недействительными (ст. 7). Это, конечно, ограничивало возможности земств. Кроме того, расширительное толкование данной нормы всегда позволяло отказать земствам в нежелательных для администрации инициативах. Так, отказ земствам в праве назначать пособия недостаточным сельским обществам был мотивирован тем, что дела последних относятся к частным земским повинностям сословий. Губернаторы на основании ст. 7 широко

[77] Часть этих установлений и до 1864 г. существовала на местные средства.

пользовались своим правом опротестовывать постановления земских собраний[78].

Соотношение пределов власти губернских и уездных земских учреждений определялось по территориальному признаку. К обязанностям губернских относились те из перечисленных в ст. 2 дел, которые касались губернии в целом или нескольких из ее уездов; к обязанностям уездных — дела «каждого отдельного уезда» (ст. 63). Они участвовали, кроме того, в формировании низшего звена системы российских судов, выбирая мировых судей. Выборы производились в очередных заседаниях УЗС в порядке, установленном для выборов в земские собрания (ст. 24 Положения об учреждении судебных установлений 20 ноября 1864 г.). Список кандидатов в мировые судьи составлялся уездным предводителем дворянства (ст. 26) и утверждался губернатором (ст. 29). Списки избранных в мировые судьи представлялись на утверждение Правительствующему Сенату (ст. 37). Общие списки присяжных заседателей по уездам также составлялись особыми временными комиссиями, образованными из лиц, назначаемых для этой цели УЗС (ст. 89).

При вступлении в гражданско-правовые отношения земские учреждения пользовались правами юридического лица. В качестве полноправного представителя земских учреждений управы могли приобретать и отчуждать имущество, заключать договоры, вступать в обязательства, вчинять гражданские иски и отвечать на суде по имущественным делам земства (ст. 5). Для выполнения хозяйственных операций управы могли заключать гражданско-правовые договоры: найма, подряда, поставки с публичных торгов, отдачи на комиссию и пр. Управы могли делать и непосредственные хозяйственные распоряжения. Земские собрания могли назначить способ осуществления той или иной хозяйственной операции, а при отсутствии указаний избрание такого способа предоставлялось самой управе (ст. 103).

Для заведования принадлежащим земству недвижимым имуществом, заведениями, учреждениями — вообще для выполнения поручений земских собраний — избирались уполномоченные (ст. 59), в задачу которых входило сообщение местной управе о замеченных беспорядках в земском хозяйстве. Они давали земскому собранию отчет о своей деятельности (ст. 60)[79]. Земские управы могли создавать комиссии для контроля подведомственных земству заведений, приема сооружений от подрядчика и т. п. На основании ст. 59, 60 Положения лицам, приглашенным управами

---

[78] Орловский губернатор в рапорте от 14 февраля 1871 г. указывал, что осуществление решения Орловского ГЗС об учреждении особого наблюдателя за богоугодными заведениями нарушило бы права администрации, так как Временные правила для земских учреждений оставляют надзор за заведениями общественного призрения за губернским начальством (ЦГИА СССР. Ф. 1284. Оп. 92. Д. 1. Л. 38—39 об.).

[79] Сообщение министерства внутренних дел начальникам губерний 20 августа 1866 г. (Сборник правительственных распоряжений по делам, до земских учреждений относящимся. СПб., 1868. Т. 1. С. 258).

для участия в комиссиях, выплачивалось вознаграждение (кроме гласных).

Заключенные управой контракты имели обязательную силу для земства соответствующей губернии или уезда, которые несли ответственность по этим обязательствам. Меру самостоятельности земских учреждений при заключении договоров хорошо иллюстрирует пример, относящийся к найму земских служащих. На основании ст. 86 Временных правил для земских учреждений лица, приглашенные на службу при заведениях общественного призрения, назначались земскими управами. Казалось бы, из этого следует, что земские учреждения решали вопрос самостоятельно. Однако в записке юрисконсульта министерства внутренних дел от 6 октября 1869 г. отмечалось, что «такое избрание и назначение по найму не может предоставить... прав государственной службы», т. е. пенсий, гарантированного оклада и пр.

В записке делался вывод, что прием на должности при заведениях общественного призрения по земским учреждениям должен совершаться губернаторами через губернские правления по представлениям земских управ[80]. В дополнение к этому правилу в циркулярном сообщении начальникам губерний 13 апреля 1866 г. № 2976 по хозяйственному департаменту указывалось, что, хотя упразднение и создание новых должностей по учреждениям общественного призрения предоставлено усмотрению земских учреждений, право государственной службы получают лишь лица, занимающие должности, предусмотренные штатами, утвержденными правительством.

Земские собрания и управы не располагали исполнительным аппаратом, который позволял бы им эффективно контролировать исполнение в уезде и губернии принятых решений. Отсутствие у земских учреждений принудительной власти особенно сказывалось в области земских повинностей. При неисполнении кем-либо возложенных на него обязанностей, например дорожной повинности, земская управа в соответствии со ст. 10 Положения и ст. 36, 43 Временных правил могла лишь требовать «понуждения неисправных установленными в законах мерами через полицию» либо распорядиться «об исполнении повинности на денежные суммы земского сбора с последующим взысканием с виновных». Многие из хозяйственных мероприятий земства должны были согласовывать с местной полицией, которая и содержалась на средства земства. Однако далеко не каждый раз обращение к помощи полиции встречало у последней поддержку.

На ежегодных сессиях управы отчитывались перед собранием: о хозяйственных операциях, производившихся в течение года на суммы земства; о состоянии имуществ земства; о состоянии нахо-

---

[80] Циркулярное сообщение министерства внутренних дел от 22 октября 1870 г. «О порядке зачисления на государственную службу лиц, определяемых земскими учреждениями на должности смотрителей больниц» получило одобрение Сената (ЦГИА СССР. Ф. 1284. 1869 г. Оп. 92. Д. 40. Л. 9—10 об., 24 об.).

дящихся в ведении их заведений; о размере и распределении отправленных в течение года натуральных повинностей; о других распоряжениях, не вошедших в вышеупомянутые отчеты (ст. 110). Для проверки земской отчетности из гласных формировались ревизионные комиссии. Заключения их о деятельности управ поступали на утверждение земских собраний (ст. 71). В начале своей деятельности земства не уделяли должного внимания контролю за управами. Но после 60-х годов деятельность таких комиссий иногда оказывалась небесполезной.

В 70-е годы земская практика в развитие ст. 71 пошла по пути создания постоянных ревизионных комиссий. Их работа позволила вскрыть ряд злоупотреблений в управах[81]. Отчеты управ подлежали утверждению земских собраний, при этом УЗС утверждали только отчеты управ, касавшиеся предметов уездного хозяйства, вверенных непосредственному заведованию этих собраний. Важным принципом деятельности ревизионных комиссий была гласность: Положение 1864 г. предусматривало, что все сметы, раскладки, отчеты управ, а также результаты ревизий печатаются для всеобщего сведения в Губернских ведомостях (ст. 112, 113).

Должностные лица земских управ (председатель и члены управы) не пользовались правами государственной службы. Содержание им выплачивалось по усмотрению собраний из земских средств, они не имели права получать государственную пенсию (пенсию земским служащим позднее стали выплачивать из специально организованных земских эмеритальных касс)[82]. Увольнение от должности членов управ (за исключением случая привлечения к уголовной ответственности) не требовало соблюдения каких-либо формальностей, достаточно было отзыва члена земской управы с объяснением, что он оставляет свою должность[83]. Члены земских управ окончательно удалялись от должности (если инициатива шла от земских учреждений) по определению Сената, но они могли быть временно отстранены по постановлению ГЗС, утвержденному губернатором (ст. 117). Сенат определил, что при решении таких вопросов председатель или члены управы должны сами отстранить себя от участия в собрании (СУ. № 991. 1874 г. 5 сент.).

Положение 1864 г. предусматривало ответственность земских учреждений как юридических лиц «за превышение власти, за дей-

---

[81] В Кузнецком уезде Саратовской губернии комиссия отыскала недочет в 8200 руб. в земских сметах уезда (Новое время. 1879. № 1320). В Рославле была раскрыта растрата земских сумм в 6600 руб. (Молва. 1880. № 306).

[82] Отсутствие у земских должностных лиц прав государственной службы неоднократно подчеркивалось министерством внутренних дел. Циркуляр № 19567 от 19 октября 1868 г. разъяснял, что председатель и члены управы не считаются на коронной службе (см.: Сборник правительственных распоряжений... Т. 2. С. 253). Представление Хозяйственного департамента министерства внутренних дел в Главный штаб от 8 сентября 1883 г. № 11400 содержало отрицательный ответ на вопрос, следует ли засчитывать в общий срок выслуги на пенсию государственного казначейства время служения по земским выборам (ЦГИА СССР. Ф. 1287. Оп. 27. Ед. хр. 1290. Л. 6—7).

[83] ЦГИА СССР. Ф. 1284. Оп. 91. Д. 41. Л. 3 (Ответ министерства внутренних дел на запрос Полтавской ГЗУ от 18 декабря 1865 г.).

ствия, противоречащие существующему законодательству, за неисполнение основанных на законе требований местных начальств, неправильные распоряжения по хозяйственным делам и за всякий ущерб или ущемление интересов как обществ, так и частных лиц» (ст. 8). Жалобы на действия земских учреждений со стороны правительственных и общественных учреждений рассматривались Правительствующим Сенатом (ст. 118). Частные лица, общества и установления могли предъявить земским учреждениям иски на общих основаниях[84], да и то лишь в случаях, когда земские учреждения в качестве юридического лица вступали с ними в имущественные сделки (ст. 5). С 1867 г. частным лицам и учреждениям было предоставлено право обжаловать постановления земских собраний в Сенат через губернатора.

Положение предусматривало, что ГЗУ ведут в суде дела и отвечают по искам под наблюдением ГЗС (ст. 69). Правительствующий Сенат в 1873 и 1878 гг. дал разъяснение, что управа не обязана в каждом случае предварительно испрашивать разрешения собрания на ведение дела, а может быть самостоятельно вызвана в суд в качестве ответчика по имущественным вопросам земства[85]. Порядок ведения управами судебных дел законом урегулирован не был. Исходя из смысла ст. 99 Положения, в силу которой «отправление дел, не требующих коллегиального обсуждения, могло быть предоставлено одному из членов управы», Сенат установил порядок выдачи доверенности губернскими управами на ведение дел в суде. Руководствуясь общим положением, что для доверенности от общества достаточно законно оформленного решения, выданного поверенному на руки, Сенат разъяснил, что для ведения дел земских управ в суде достаточно такой доверенности, надлежащим образом засвидетельствованной у нотариуса[86].

Закон запрещал обращать взыскания по судебным решениям на недвижимое имущество земства, так как это лишило бы его возможности выполнять свои обязанности. По той же причине взыскания запрещалось накладывать на инвентарь, строительные материалы и т. п., принадлежащие подведомственным земствам, заведениям или необходимые для выполнения работ, относящихся к земским натуральным повинностям. Взыскания с земства осуществлялись сметным порядком. Земские управы в случае предъявления им судебного решения о взыскании могли собственной властью отпустить нужную сумму лишь в случае, если таковая была внесена в смету или при наличии особых полномочий от собрания. Допускалась выплата в случае наличия свободных сбережений от статей сметы, что могло произойти на практике лишь в конце года, когда определялась общая сумма всех расходов.

В остальных случаях управы представляли вопрос о предъявленном взыскании на разрешение очередного собрания. При этом

---

[84] См.: *Мыш М. И.* Указ. соч. С. 395.

[85] См.: *Колычев А. А.* Кассационная практика Правительствующего Сената по земским делам. СПб., 1912. С. 386—387, 402—403.

[86] См.: Там же. С. 402—403.

они должны были изыскать и представить на разрешение собрания вопрос о свободном источнике для ассигнования необходимой суммы. В крайнем случае земское собрание могло воспользоваться своим правом разрешить кратковременные, до поступления сборов по новой раскладке, позаимствования из капиталов, имеющих целевое назначение (например, из дорожного).

Действия земских управ, на которые были поданы жалобы, обвинения, требования правительственных установлений, а также неправильности, выявленные в ходе ревизии, рассматривались в ГЗС. Оно же принимало решение о передаче материалов в суд (ст. 114). Сенат определил, что такой порядок относится лишь к случаям возбуждения дел об ответственности управ в целом. Было указано, что данную норму нельзя применять, когда к ответственности следует привлечь не управу, а одного председателя по поводу его личных распоряжений и действий[87], носящих характер преступления, либо члена управы за такого рода действия. Если ст. 114 не обязывала собрание передавать дело в суд, ограничившись другими мерами воздействия на управу, то в указанном случае должностные лица подлежали наказанию только по судебному приговору.

Определение о передаче в суд действий председателей и членов губернских и уездных земских управ выносились ГЗС (ст. 116)[88]. Ими же делалось распоряжение о производстве предварительного следствия. Председатель и члены управ предавались суду по постановлению 1-го департамента Правительствующего Сената и судились Судебной палатой[89]. Ответственность по личным служебным действиям подчиненных земским управам служащих определялась самими управами, если действия влекли за собой наказание, налагаемое в административном порядке. Должностные преступления земских служащих, влекущие за собой уголовные санкции, подлежали наказанию в общем судебном порядке (ст. 120). Управа лишь принимала постановление о передаче дела в суд[90].

* * *

Положение подчеркивало негосударственный характер земских учреждений, их независимость и самостоятельность. Но в нем имелось достаточно норм, обеспечивавших контроль администрации за деятельностью местного самоуправления. Земские учреждения действовали самостоятельно в пределах вверенных им хозяйственных дел (ст. 6), но за центральным и местным государственным аппаратом оставалось право быть в курсе всех меро-

---

[87] См.: *Мыш М. И.* Указ. соч. С. 126.

[88] Речь идет о преступлениях, которые могли рассматриваться как должностные и, если бы совершились государственными служащими, требовали бы до передачи дела в суд рассмотрения служебного начальства.

[89] Решение гражданского кассационного департамента Правительствующего Сената от 27 января и 27 апреля 1872 г., № 321. См.: *Колычев А. А.* Указ. соч. С. 31.

[90] Решение Сената 11 февраля 1871 г. См.: *Мыш М. И.* Указ. соч. С. 127.

приятий земских учреждений и определенным образом направлять их деятельность. Поскольку до 1864 г. уездные и губернские подразделения, занимавшиеся делами местного хозяйства, относились к системе министерства внутренних дел, основной круг вопросов, касающихся земских учреждений, остался в ведении последнего. Министр внутренних дел лично осуществлял высший контроль за органами местного самоуправления в масштабах страны, в губернии реализация этой функции возлагалась на губернатора. Самостоятельность земских учреждений была заметно ограничена уже нормами Положения. Принимаемые в последующие годы акты еще больше расширили права администрации.

Главным нарушением независимости земств следует признать установленный порядок утверждения земских должностных лиц. Губернатор и министр внутренних дел утверждали соответственно председателей уездных и губернских земских управ (ст. 48, 49). Министерство внутренних дел само устанавливало правила производства дел в земских собраниях (ст. 100). Для ведения земствами денежных дел и составления отчетности предполагалось издать образцовые инструкции, изменение которых могло производиться только с утверждения министерства внутренних дел (ст. 109)[91]. Земские собрания не имели права собираться чаще установленных в Законе сроков без разрешения местной администрации (уездные) и министра внутренних дел (губернские) (ст. 78). Разрешение и назначение в случае необходимости чрезвычайных заседаний земских собраний относилось исключительно к компетенции министра внутренних дел[92]. Для получения разрешения на проведение такого заседания земствам надлежало направить в министерство внутренних дел через губернатора соответствующее мотивированное ходатайство[93].

Поскольку при передаче хозяйства в руки местных сил возникала определенная опасность развития местничества, ряд постановлений земских собраний подлежал утверждению центральной или местной администрации (ст. 75). Утверждения губернатора требовали постановления о приведении в действие земских смет и раскладок, о разделении земских путей сообщения на губернские и уездные, об учреждении выставок местной продукции, а также о временном устранении от должности членов земских управ (ст. 90). Министр внутренних дел утверждал постановления о зай-

---

[91] Они так и не были разработаны. В ходатайстве Московского ГЗС от 25 апреля 1867 г. № 2259 указывалось на отсутствие инструкций, затрудняющее деятельность земства. Проекты правил отчетности, направленные собранием в министерство, остались без ответа (ЦГИА г. Москвы. Ф. 184. Оп. 2. Д. 132. Л. 98—99).

[92] Такие разрешения даны были, например, на открытие собраний для обсуждения мероприятий по случаю русско-турецкой войны (ЦГИА СССР. Ф. 1284. Оп. 92. Ед. хр. 17. 1877 г. Л. 1—234 об.).

[93] Многие земства пытались обсуждать в таких заседаниях вопросы, не относящиеся к предмету, вызвавшему созыв чрезвычайного собрания. Такая практика была признана неправильной. 10 января 1873 г. Сенатом было дано разъяснение, что земские собрания в своем заседании не могут выйти за рамки предмета чрезвычайного собрания. См.: *Мыш. М. И.* Указ. соч. С. 86.

мах, превышающих двухгодовую сумму земского сбора, о сборах за проезд по земским путям сообщения, об открытии ярмарок сроком более 14 дней, перенесении или изменении сроков существующих ярмарок, о разделении имуществ и заведений общественного призрения на губернские и уездные и т. п. (ст. 92). Отзыв о своем согласии или несогласии с постановлением губернатор сообщал управе в течение семи дней с момента получения постановления. При отсутствии отзыва в указанный срок постановление считалось одобренным (ст. 94) и управа могла приступать к его исполнению. Данная норма в какой-то мере была попыткой борьбы с волокитой в местной администрации. Во всяком случае очень часто губернаторы приносили свои возражения с опозданием, а Сенат, как правило, разрешал такие разногласия в пользу земств.

Так, решением от 9 февраля 1867 г. № 974 признали окончательно утвержденными, несмотря на принесенные с опозданием возражения губернатора, уездные сметы и раскладки[94]. В указе Сената 1 июня 1867 г. губернаторам рекомендовалось «с особою экстренностью для ускорения хода земских дел сообщать свои ответы и возражения, а не откладывать их на неопределенное время». В свою очередь, земские собрания обязывались «сообщать свои постановления губернатору по возможности немедленно», чтобы отзыв мог быть доставлен в положенные сроки[95].

Отзыву губернатора по сметам и раскладкам придавалось особое значение. Это и понятно: ведь земские финансы определяли не только размах и успешность хозяйственной деятельности земств, но и меру их самостоятельности. При рассмотрении смет и раскладок начальник губернии проверял, не внесены ли в них незаконные расходы и внесены ли все обязательные; не допущено ли обложение сборами или натуральными повинностями источников, изъятых из земского обложения, и нет ли неуравнительности в обложении казенных земель в сравнении с прочими, а также покрываются ли доходами и сборами обязательные для земства расходы (ст. 96). Земские собрания пытались предложить толкование этой статьи в смысле, что возражения губернатора по сметам и раскладкам допустимы, только если подходят под перечисленные пункты. Но в указе Сената от 20 ноября 1869 г. № 59951 разъяснялось, что губернатор имеет право вносить возражение на любое постановление, относящееся к сметам и раскладкам.

Положение подробно регламентировало процедуру рассмотрения возражений губернатора. Получив их, земское собрание изучало вызвавшие несогласие пункты и выносило окончательное заключение, копия которого отправлялась губернатору (ст. 95). Вторичное постановление могло игнорировать пожелания губернатора и тогда должно было содержать обстоятельное изложение мотивов и законов, «послуживших собранию основанием к непринятию возражений губернатора»[96]. Вторичное постановление земского собра-

---

94 Там же. С. 96.
95 Там же.
96 Там же. С. 102.

ния независимо от того, приняты ли им возражения губернатора, вступало в силу и приводилось в исполнение (ст. 96). Но это не означало, что губернатор уже не мог оказать влияния на ход событий. Для пресечения возможного «произвола» со стороны земств закон предусматривал право губернатора остановить исполнение любого постановления, противоречащего, по его мнению, «законам или общим государственным пользам» (ст. 9). Это относилось ко всем постановлениям, а не только к требующим утверждения. Приняв такое решение, губернатор сообщал о нем в течение семи дней с момента получения копии постановления в земское собрание или управу. Одновременно уведомлялось министерство внутренних дел. Решение вопроса предоставлялось Сенату, в задачу которого входило определение законности постановления собрания и действий губернатора.

Для отзыва министра внутренних дел на подлежащие его утверждению постановления устанавливался двухмесячный срок, считая со дня принятия. В случае несогласия министра с постановлением он сообщал об этом соответствующей земской управе и дело вновь поступало на рассмотрение ГЗС в ближайшее заседание (ст. 97). Копию с окончательного заключения собрания, прежде чем привести его в исполнение, высылали министру. Закон предусматривал право ГЗС поступить с возражениями министра внутренних дел так же, как с возражением губернатора. Тогда министр мог вносить дело на рассмотрение Сената. Однако данными о подобных случаях мы не располагаем. Министру внутренних дел предоставлялось и право в промежуток времени между двумя сроками заседаний земских собраний остановить действие постановления, «противного законам и государственным пользам». Об этом он и сообщал собранию в ближайшее заседание, и в дальнейшем порядок был аналогичен рассмотренному (ст. 9). Губернатору предоставлялось право контролировать соответствие избранных земством направлений деятельности тому обязательному минимуму, который предусматривал закон. Если земское собрание оставляло без внимания то или иное обязательное направление, он имел право, если напоминания окажутся безрезультатными, осуществлять с разрешения министра внутренних дел «непосредственные исполнительные распоряжения» с возложением расходов на счет земства (ст. 10).

Высший надзор за деятельностью земских учреждений осуществлял Правительствующий Сенат. Ему принадлежало право окончательного разрешения всех споров земских учреждений с центральной и местной администрацией, другими правительственными и общественными учреждениями (ст. 118), а также частными лицами и организациями. Рассмотрению Сената подлежали жалобы на постановления земских собраний: о предметах, не подлежащих их ведомству и выходящих за пределы компетенции; незаконные, подлежащие уголовному суду. Кроме того, Сенат рассматривал жалобы земств на решения администрации. Это было определенной гарантией от бюрократического произвола. Сроком

для принесения жалоб считалось время «до созвания первого после сообщения правительственного распоряжения земского собрания» (ст. 76, 79). В компетенцию Сената входило также окончательное удаление от должности членов земских управ. До 1890 г. Сенат оставался единственной надзорной инстанцией для земских учреждений. Современники склонялись к тому, чтобы рассматривать деятельность административных департаментов Сената как зачаток административной юстиции.

Как высшая судебная инстанция Сенат давал толкование законов по вопросам земских выборов, пределов компетенции, земского обложения, порядка сношения земств с другими учреждениями. Заключения давались по жалобам и протестам на допущенные при выборах нарушения. Так, решение 16 избирателей Порховского избирательного съезда о признании себя гласными без выборов было отменено с мотивировкой о «нарушении смысла закона» (ст. 33)[97]. Сенат контролировал рост земских расходов, приняв решения о запрещении вносить в смету пункты о найме адвоката для защиты земских лиц[98], о вознаграждении чинов полиции за успешное взыскание недоимок земских сборов[99], о возмещении расходов недостаточных сельских обществ по высылке из их среды порочных людей[100]. В указе Сената от 16 сентября 1869 г. были определены задачи, разрешаемые при переложении натуральных повинностей в денежные[101]. Разъяснения действующего законодательства содержались в решениях гражданского[102] и уголовного[103] кассационных департаментов. До 1889 г. Сенат определял как законность, так и целесообразность постановлений земских собраний и часто выносил решения в пользу земств.

Специальный порядок устанавливался для рассмотрения центральными правительственными учреждениями земских ходатайств. Они направлялись в центр через губернское начальство и не должны были выходить за пределы земской компетенции. Ходатайства направлялись в соответствующие министерства. В случае их отклонения министры представляли обоснованное решение на утверждение Комитета министров за исключением дел о поступлении денег в казну или денежных из нее выдач, решение которых зависело от министра финансов[104]. Если ходатайство подавалось управой без предварительного одобрения ГЗС, министерства могли отклонять или удовлетворять их своей властью.

---

[97] История Правительствующего Сената... Т. 4. С. 158.

[98] Решение Сената 30 мая 1873 г. № 4551.

[99] Решение Сената 21 января 1871 г. № 627.

[100] Решение Сената 22 декабря 1870 г. № 9641.

[101] *Мыш М. И.* Указ. соч. С. 76—77.

[102] Решение гражданского кассационного департамента от 27 сентября 1878 г. определило право земской управы отвечать на суде по делам земства без предварительного разрешения земского собрания. См.: *Колычев А. А.* Указ. соч. С. 386—387.

[103] Решение уголовного кассационного департамента от 13 ноября 1874 г. определило подсудность дел по должностным преступлениям в земском управлении. См.: Там же. С. 31.

[104] Положение Комитета министров «О порядке оставления без последствий ходатайств ГЗС» (СУ. 1873. № 60. Ст. 831).

Вопрос о соответствующем праве уездных собраний законом урегулирован не был. Обычно если ходатайство УЗС по своему предмету не ограничивалось нуждами уезда, правительственное учреждение передавало его на рассмотрение ГЗС. Эта практика позволила избавить Комитет министров от рассмотрения ежегодно более 500 ходатайств УЗС, подлежащих отклонению[105].

В 70—80-х годах земские собрания часто принимали постановления о заявлении ходатайств, носящих политический оттенок. Общий порядок внесения протеста губернатором был в этом случае нежелателен, так как влек за собой вторичное обсуждение в собрании вопросов о целесообразности созыва выборных сведущих людей, представителей со всей России и т. п. Так, в ноябре 1880 г. Калужское ГЗС постановило ходатайствовать о предоставлении ему, «если правительство признает необходимость призыва сведущих людей», права выбора этих лиц. Протест губернатора обсуждался на следующей сессии ГЗС, которое постановило не соглашаться с мнением начальника губернии[106]. Вот почему в циркуляре начальникам губернии от 11 июля 1881 г. строго указывалось, что «незаконные постановления о ходатайствах должны быть оставляемы без последствий на основании 14 и 15 статей Правил о порядке производства дел в сословных и общественных собраниях» (см. далее Законы 13 июня 1867 г.). Губернаторам надлежало разъяснить председателям собраний их обязанность не допускать обсуждения вопросов, носящих политический характер. Все поступившие к губернатору постановления такого рода следовало представлять министру внутренних дел с пояснением, что́ именно в них признается незаконным.

В начальный период деятельности земских учреждений министерства внимательно относились к ходатайствам и часто удовлетворяли их, не уделяя внимания соблюдению порядка в представлении, т. е. принимались к производству и те, которые были поданы без посредничества губернатора. Губернаторы стали заявлять протесты, объясняя, что сложившаяся практика не дает им возможности в полном объеме следить за ходом земского дела и быть в курсе указаний министерств[107]. Поэтому министерство внутренних дел настоятельно просило центральные учреждения принимать ходатайства, сведения и заключения земских учреждений только через губернатора. В само министерство такие материалы могли поступать и в ином порядке. Мотивировалось это тесной связью предметов «ведомства министерства внутренних дел с делами, подлежащими ведению земских учреждений», и «прямым учредительным отношением» последних к данному министерству. Губернаторы при этом были в курсе дел, так как ответы земствам препровождались через них.

---

[105] ЦГИА СССР. Ф. 1149. Т. IX. 1878. Д. 1. Л. 12, 64—65.

[106] Там же. Ф. 1282. Оп. 2. Ед. хр. 1831. Л. 183—186 об.

[107] ЦГИА СССР. Ф. 1284. Оп. 91. Д. 41. Л. 1—2. Запрос Вятского губернатора от 4 декабря 1867 г. № 11329.

Глава третья. ОРГАНИЗАЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЗЕМСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ в 1864—1890 гг.

1. ПРИВЕДЕНИЕ В ДЕЙСТВИЕ ПОЛОЖЕНИЯ 1864 г. О ГУБЕРНСКИХ И УЕЗДНЫХ ЗЕМСКИХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

В указе Правительствующему Сенату от 1 января 1864 г. министру внутренних дел было предложено внести в кратчайший срок на «Высочайшее» утверждение правила открытия земских учреждений. Предполагалось безотлагательно открыть земские учреждения в 33 губерниях, а в дальнейшем распространить действие Положения на Архангельскую и Астраханскую, девять западных губерний, Бессарабскую область, Царство Польское. В соответствии с этим указом в 1865 г. земства были открыты в 19 губерниях[1], в 1866 — еще в 9[2], в 1867 — в Вятской и Олонецкой губерниях, в 1869 — в Бессарабской области, в 1870 — в Вологодской и Пермской губерниях, в 1875 — в Уфимской. С 1876 г. действие Положения распространилось на область Войска Донского[3], но уже в 1882 г. оно было приостановлено, так как возникли сложности с организацией земских сборов. Что касается западных и прибалтийских губерний, а также Царства Польского, отнесенных ко второму этапу реализации Положения, то в них земства так и не были открыты до конца века. Правительство опасалось вводить всесословное и достаточно независимое самоуправление на окраинах.

Проект Правил приведения в действие Положения разрабатывался под руководством П. А. Валуева еще в 1862 г. Тогда же он был препровожден на заключение главноуправляющего II отделением С.Е.И.В. канцелярии барона Н. А. Корфа, его преемника, статс-секретаря графа В. Н. Панина, а также министра финансов М. Х. Рейтерна. В целом проект Министерства внутренних дел признали приемлемым, но высказывались и замечания.

Предусмотренный проектом двухдневный срок заседания избирательного съезда Панин и Корф предлагали увеличить до 3—7 дней. Это было необходимо, чтобы съезд смог тщательно проверить полномочия своих участников и обеспечить правильность избрания гласных. Поэтому предложение вошло в проект, а затем и в правила (ст. 40)[4]. Убежденный консерватор, отрицательно относившийся к самой идее всесословного, независимого самоуправления, Панин предложил поместить в проект статьи об уголовной

[1] В Воронежской, Калужской, Костромской, Казанской, Курской, Московской, Нижегородской, Новгородской, Пензенской, Полтавской, Псковской, Рязанской, Самарской, Санкт-Петербургской, Тамбовской, Черниговской, Харьковской, Херсонской, Ярославской.

[2] Во Владимирской, Екатеринославской, Орловской, Саратовской, Симбирской, Смоленской, Таврической, Тверской, Тульской.

[3] Обязанности губернатора в Земле Войска Донского возлагались на войскового атамана.

[4] ЦГИА СССР. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 1801. Л. 32.

ответственности лиц, виновных в нарушении порядка при земских выборах. Против этого возражал Валуев, ссылаясь на «неудобство помещать в проектируемые временные и чисто административные правила статьи о наказаниях уголовных». Но Панин настаивал на включении в проект хотя бы указания на применение к нарушителям порядка на земских избирательных съездах соответствующих статей уголовного уложения. В итоге появилось примечание к ст. 42, определяющее, что нарушители «узаконенного порядка по производству земских выборов подвергаются за всякие причиненные ими беспорядки и злоупотребления ответственности на основании ст. 1959—1975 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных (Свод законов. Т. XV, ч. 1)». В утвержденном тексте правил — примечание к ст.41[5].

По мнению Корфа, членам земских собраний для успешного исполнения их обязанностей необходимо иметь точные и подробные сведения о состоянии местного хозяйства. Он предлагал поручить заготовление этих сведений особым лицам, избранным из среды земских собраний. Соглашаясь с целесообразностью меры, Панин полагал, что справятся с такой обязанностью лучше и скорее те самые учреждения, которые прежде заведовали делами земского хозяйства. В таком виде норма и вошла в Правила (прим. ст. 114). На основании ее был издан циркуляр 30 июня 1865 г. В нем предписывалось «местам ведомства министерства внутренних дел... прежде передачи производившихся у них дел по предметам земского хозяйства в ведомство помянутых учреждений составить особые описания настоящего положения разных отраслей местного хозяйства и таковые описания доставить земским собраниям ко времени их открытия»[6].

Спорили и о сроках введения Положения. В заседании соединенных присутствий департаментов Законов и Государственной экономии Государственного Совета высказывалось мнение, что растягивание времени введения «возбудит опасения в том, что есть намерение замедлить или отклонить преобразование»[7]. Предлагалось открыть земские собрания всех 33 губерний не позднее 1865 г. Однако П. А. Валуев разъяснил, что это породило бы множество недоразумений и затруднений для администрации. С другой стороны, местные условия губерний делали удобными для одних более близкие, а для других — отдаленные сроки. Валуев считал, что «некоторая последовательность в приведении в действие положения облегчила бы исполнение, указав на опыте те или другие обстоятельства, способствующие или препятствующие ходу дела»[8]. Окончательный текст проекта Правил был представлен на «высочайшее» утверждение и вступил в силу 5 июня 1864 г.

Мероприятия по реформе земских учреждений возлагались в губерниях под общим наблюдением министра внутренних дел на

---

[5] Там же. Л. 32 об.
[6] ЦГИА СССР. Ф. 1287. Оп. 22. Д. 1366. Л. 1 об.
[7] ЦГИА СССР. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 1801. Л. 34.
[8] Там же. Л. 30 об.

губернатора, особый Временный губернский комитет[9] и Временные уездные комиссии[10] (ст. 2). Губернский комитет учреждался по инициативе губернатора после соответствующего предложения министра внутренних дел. После этого создавались и уездные комиссии. В их задачу входило составление списков избирателей всех категорий. Составленные списки публиковались, вслед за этим комиссии составляли предложения о месте и времени приготовительных и избирательных съездов. Все документы представлялись губернатору. Проверку списков избирателей, рассмотрение жалоб на неточности в списках, окончательное определение сроков съездов осуществлял губернский комитет. Получив его заключение, уездные комиссии могли давать распоряжения об открытии съездов. В съезде землевладельцев председательствовал уездный предводитель дворянства, городских избирателей — городской голова. По окончании выборов уездные комиссии составляли списки гласных. Губернский комитет производил проверку[11], и они публиковались в Губернских ведомостях. Сроки открытия УЗС определялись губернским комитетом согласно указаниям министра внутренних дел.

Вновь созванные УЗС на первом заседании должны были назначить содержание земским управам и разложить полученную сумму между городскими и сельскими обществами и землевладельцами уезда. Именной список избранных на первой сессии членов уездной управы, выборные листы об избрании председателя управы и губернских гласных представлялись на утверждение губернатора. Утвердив кандидатуру председателя УЗУ, губернатор уведомлял об этом последнего и давал распоряжение о немедленном открытии УЗУ (ст. 69). Объявление печаталось в Губернских ведомостях. По окончании во всех УЗС сессий губернатор составлял список губернских гласных. Их имена печатались в ведомостях с приглашением прибыть в назначенный срок (определялся министром внутренних дел) для участия в заседании ГЗС.

На первом заседании губернского собрания тоже решался вопрос о составе и выплате содержания членам управы. Выборный лист об избрании председателя и список членов ГЗУ передавали губернатору для представления министру внутренних дел (ст. 81). Сразу после утверждения председателя ГЗУ начиналась ее работа, о чем делалось соответствующее сообщение в местной газете. С открытием губернских и уездных земских управ уездные комиссии и уездные комитеты передавали им свои дела и упразднялись.

К первоначальным действиям земских управ были отнесены: а) принятие от различных присутственных мест и лиц дел, доку-

---

[9] Составлялся под председательством губернатора из членов особого о земских повинностях присутствия, членов губернского по крестьянским делам присутствия, местных дворян и губернского прокурора (ст. 4).

[10] Состояла, под председательством уездного предводителя дворянства, из мирового посредника по выбору уездного мирового съезда, уездного исправника, полицмейстера, чиновника ведомства государственных имуществ по назначению местной Палаты и городского головы (ст. 7).

[11] См.: Правила 5 июня 1864 г. Ст. 50.

ментов, сумм и имуществ земства; б) подготовка сведений и предположений, имеющих быть представленными на рассмотрение земских собраний (ст. 83); в) осуществление распорядительных действий, отнесенных к компетенции земских управ. Для того чтобы управы могли с этим справиться, им предоставлялось право требовать от всех присутственных мест и лиц необходимых сведений и документов, обращаться за законным содействием ко всем начальствам и учреждениям, а также возлагать некоторые обязанности по сбору сведений и исполнению поручений на попадающее в круг их интересов общественное (сословное) управление. Все места, ведавшие до 1864 г. делами о земских повинностях, общественном призрении, народном продовольствии (квартирные комитеты, дорожные комиссии, комиссии народного продовольствия, больничные советы) упразднялись немедленно по окончании ими сдачи дел, документов, сумм и сооружений в земские управы. Из ведения дворянского самоуправления изымались все дела, относящиеся к местному хозяйству губерний и уездов.

2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗЕМСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОГРАНИЧИТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ЭТОЙ ОБЛАСТИ (1864—1890)

С самого начала земские учреждения стремились упорядочить свою деятельность, регламентировать наказами работу заседаний и порядок ведения дел. Специальными циркулярами губернских управ регулировались вопросы, связанные с правильным составлением бюджета и ведением денежных операций[12]. Большинство земств проявили стремление к тому, чтобы вся их деятельность предавалась самой широкой гласности. По различным вопросам земского устройства и местного хозяйства заявлялись ходатайства в центральные государственные учреждения. С 1865 по 1879 г. земства подали в общей сложности 2039 ходатайств по вопросам земского устройства, народного образования, продовольствия, дорожному делу, земской медицине, общественному призрению и пр.[13]

* * *

Земские повинности и земские доходы. Утвержденные 1 января 1864 г. Временные правила для земских учреждений по делам о земских повинностях, народном продовольствии и общественном призрении (ПСЗ-II. Т. 39. № 40458) в основном содержали нормы, отсылающие к уставу земских повинностей 1851 г. Правительство спешило провести земскую реформу, и отдельный всеобъемлющий акт о земских повинностях разработан не был.

[12] Например, циркуляр Московской ГЗУ от 2 марта 1867 г. по вопросу о том, что следует делать с оставшимися от расходов 1866 г. суммами (ЦГИА г. Москвы. Ф. 184. Оп. 2. Д. 1. Л. 8).

[13] См.: *Карышев Н.* Земские ходатайства, 1865—1884 гг. М., 1900.

Самый существенный недостаток этих правил, оказавший влияние на всю деятельность земств, — отсутствие четкого разграничения источников доходов этих учреждений и казны. История земства отмечена постоянными столкновениями с администрацией из-за недостатка средств для выполнения в полном объеме взятых на себя обязанностей. Это было самым распространенным поводом для критики земств и земской системы. В конце 70-х годов в письме Александру II генерал Фадеев указывал, что «земское управление нагромождалось... на казенное», «земству разрешалось развиться на счет средств, которые предстояло ему приискать», а главное, что «земства вынуждены бездействовать или обременять население крупными налогами, которые по многим статьям стали гораздо тяжелее правительственных»[14]. В дальнейшем под предлогом внесения четкости в разделение источников доходов и ограждения прав населения многие предметы были изъяты из земского обложения.

В распоряжение земских учреждений передавались суммы губернского земского сбора. Министерство финансов предписало местным Казенным палатам предоставить в полное распоряжение земства «все остатки наличных денег, недоимок и оклада собственно губернского земского сбора... в том количестве, в каком они окажутся по день передачи их в заведование новых земских учреждений»[15].

В целом попавшие в руки земского самоуправления средства были не очень велики, а хозяйство предстояло поднимать достаточно запущенное. Поэтому Временные правила предоставили земствам право в первую же сессию устанавливать дополнительные сборы, необходимые для удовлетворения обязательных для земства потребностей, а также сборы на местные потребности, обязательность которых не установлена законом, но признана самими земствами (ст. 7).

Эти сборы и стали основным источником пополнения земских средств. К предметам, облагаемым дополнительными губернскими и уездными сборами, были отнесены (ст. 9): земли, фабрики, заводы, промышленные и торговые заведения, вообще недвижимые имущества в уездах и городах, а также свидетельства на право торговли. Общим основанием размера обложения служили ценность и доходность облагаемых имуществ, подробности раскладки относились на усмотрение самих земств. Им вменялось в обязанность обстоятельное объяснение основания исчисления повинности, ценности облагаемых предметов и размера обложения каждого из предметов.

Некоторые категории предметов изымались из земского обложения, в первую очередь определенные виды земель (прил. к ст. 56 Устава): земли и земляные угодья, отведенные правительством церквам, монастырям и другим духовным учреждениям; не

---

[14] ЦГАОР. Ф. 677. Оп. 1. Ед. хр. 512. Л. 14.

[15] Отношение от 30 декабря 1865 г. См.: ЦГИА СССР. Ф. 573. Оп. 6. Д. 7560. Л. 141 об.

приносящие дохода казенные, удельные и частновладельческие земли. Последняя категория земель определялась на основании межевых планов и книг 1851 г. Однако почти за 15 лет многие из этих земель были обработаны и стали приносить доход. Тем не менее, ссылаясь на межевые документы, владельцы таких земель отказывались уплачивать земские сборы. По этому вопросу министр внутренних дел внес в Государственный совет представление, по рассмотрении которого было решено предоставить земским учреждениям облагать такие земли сборами «на основании точных, не подлежащих сомнению данных об их доходности»[16]. В 1868 г. к категориям земель, изъятых из предметов земского обложения, были отнесены земли, состоящие под железными дорогами[17].

По разным причинам правительство не стремилось особо расширять круг предметов земского обложения. Вероятно, определенную роль играло здесь и опасение, что финансовая независимость будет способствовать увеличению политической активности земств. Поэтому большинство ходатайств о предоставлении дополнительных источников дохода отклонялось. Например, 20 сентября 1866 г. Тульскому ГЗС отказали в предоставлении в его пользу уездных и городских выморочных имуществ. При этом указывалось, что такого рода имущественные притязания земского самоуправления не являются обоснованными[18].

Но конечно, были и другие соображения для ограничения земского обложения. Россия вступила на путь капиталистического развития, и государству следовало подумать о поддержке предпринимателей. В то же время земства, состоящие в основном из землевладельцев, не могли удержаться от соблазна взвалить основные расходы именно на промышленные и торговые предприятия. Поэтому основные мероприятия 60-х годов по ограничению земского бюджета носили характер защиты буржуазии от растущих аппетитов местного самоуправления.

В январе 1866 г. ограничивается право облагать земскими сборами сплавные леса. 17 мая 1866 г. вышел циркуляр, запрещавший взимать сборы с промышленной и торговой продукции, облагаемой акцизом в пользу казны. 21 ноября 1866 г. устанавливаются предельные размеры обложения торгово-промышленных предприятий[19]. Закон вызвал резкое недовольство землевладельцев, увидевших в этой мере угрозу своим интересам. Данное ограничение болезненно сказалось на экономическом положении земских учреждений прежде всего потому, что принятие его в ноябре вынуждало пересматривать уже принятые раскладки земских сборов на 1867 г. Установленная предельность существенно сократила доходы земств. Кроме того, обложению теперь подлежали только цен-

---

[16] ПСЗ-II. Т. XLIII. № 45755.
[17] Там же. № 46031.
[18] ЦГИА СССР. Ф. 1405. Оп. 64. 1866. Д. 5905. Л. 23 об.
[19] Сборник правительственных распоряжений по делам, до земских учреждений относящимся. СПб., 1868. Т. I. С. 150, 157, 27.

ность и доходность помещений, а не находящихся в них предметов торга и не размеры производимых в них торговых оборотов.

Пытаясь умиротворить недовольных, министерство внутренних дел издало 17 февраля 1867 г. особый циркуляр, в котором давалось объяснение, что «землевладение не облагается казенными налогами, между тем как торговля и промыслы ими в разных видах обложены»[20]. В 1868 г. изымаются из предметов земского обложения здания и сооружения, возведенные на землях, состоящих под железными дорогами, «долженствующие по истечении определенного срока поступить вместе с дорогою в собственность правительства (ПСЗ-II. Т. XLIII. № 46031). В том же году земства лишаются права облагать не приносящую дохода недвижимость духовных учреждений (Там же. № 46102). Министру внутренних дел предлагалось решать в каждом отдельном случае вопрос привлечения к земскому обложению казенных торгово-промышленных предприятий[21]. В 1870 г. от сбора на местные земские повинности были освобождены дворцовые «государевы имущества» (Там же. Т. XLV. № 48136).

В то же время на содержание земских учреждений передавался большой комплекс местных потребностей, требующий затраты немалых средств. В земские сметы в качестве обязательных вносились расходы на содержание и устройство дорог, мостов, выплата прогонных денег чиновникам местных правительственных учреждений, наем домов для рекрутских присутствий, содержание бухгалтерии и контрольных чиновников в казенных палатах и уездных казначействах, содержание местных по крестьянским делам учреждений, областных статистических комитетов, земской полиции и т. п. Правда, в 1868 г. правительство «уменьшило» обязательные расходы земств, отменив входящую в них выписку на счет земских сборов сенатских и губернских ведомостей для предводителей дворянства и сельских приходов (Там же. Т. XLIII. № 46029). Кроме того, существовали необязательные, но необходимые местному населению расходы на образование, медицину, агрономию и пр. Такое содержание расходов земских учреждений определилось автоматически передачей в земский бюджет губернского земского сбора. Это повлекло за собой причисление к земским расходам всех статей, отнесенных Уставом 1851 г. на суммы губернского земского сбора.

По закону земские расходы раскладывались на все недвижимые имущества уезда: фабрики, заводы, лавки, дома, леса, земли. Облагались доходность и ценность имущества. Земские управы завели окладные книги, куда заносились все владельцы уезда с указанием рода имущества, его стоимости и доходности. При составлении сметы доходов следовало учесть все источники пополнения сметы. После учета всех доходов становилось ясно, сколько не хватает, чтобы покрыть расходы. Недостающую в данном году сумму делили на общее количество доходных рублей. Этот расчет

[20] Там же. С. 192—200.
[21] Там же. Т. 3. С. 83—84.

назывался «раскладочной ведомостью», или «раскладкой». Высчитанный «оклад» заносился в «окладной лист» и рассылался плательщикам. По этому листу они должны были вносить в уездное казначейство причитающийся с них земский сбор в указанный законом срок. За неуплату и опоздание начислялись штрафы и пени.

Работу по определению сравнительной доходности имуществ проделывали сами земцы. Лишившись права облагать доходность фабричного и торгового дела, они обратили свое внимание на земли и леса. Первый шаг земств в этом направлении оказался успешным: им удалось доказать доходность земель, некогда объявленных пустошами. Затем земства занялись описанием всех имуществ и выяснением сравнительной доходности различных угодий и разного сорта земель. С этого началась земская статистика. Следует признать, что это мероприятие земских учреждений относится к числу самых прогрессивных начинаний местного самоуправления. Сначала работу выполняли сами управы. В 1870 г. Вятское земство первым воспользовалось помощью служащих-статистиков. Описывая земли, они должны были и изучать жизнь крестьян. За последующие 20 лет земские статистики в 258 уездах объехали, опросили и описали 3,5 млн крестьянских хозяйств и 38 млн десятин надельной земли[22]. Благодаря этой работе удалось равномерно распределить тяжесть земского обложения. Ведь прежде равномерность понимали как обложение по доходу, а поскольку из земель самыми доходными являются пашни, то крестьянские земли как полностью распаханные подлежали более высокому налогу. Земская статистика доказала, что, хотя надельные земли распаханы больше, помещичьи при этом лучше и урожайнее.

Помимо денежных повинностей, на земские учреждения возлагалось и выполнение ряда натуральных. Их раскладка между уездами осуществлялась ГЗУ, которая руководствовалась при этом сведениями, полученными от уездов. К натуральным повинностям относились подводная, дорожная, постойная, отвод пастбищ и т. д. Потребности, которые к моменту введения в действие Положения 1864 г. удовлетворялись денежными повинностями, уже не могли быть переведены в натуральные. Равным образом земские учреждения не имели права вводить новые виды таких повинностей. Однако перевод натуральных повинностей в денежные допускался: в уездах — по инициативе УЗУ, в губернии — при наличии согласия не менее половины уездов. В 1868 г. был принят закон «О порядке обращения натуральных земских повинностей в денежные» (Там же. № 45754). За земством сохранялось право обращения этих повинностей вновь в натуральные (Там же. № 45961). Непосредственное наблюдение за выполнением натуральных повинностей, а также меры принуждения осуществлялись под общим контролем УЗУ общественными властями сельского управления и полицейскими учреждениями.

---

[22] См.: *Львов Г., Полнер Т.* Наше земство и 50 лет его работы. М., 1914. С. 32.

Большинство земств, приступив к своим обязанностям, воспользовались предоставленным правом перелагать натуральные повинности на денежный земский сбор с привлечением к этому всех предметов земского обложения. Эта мера значительно облегчала положение крестьянства, так как вся тяжесть выполнения натуральных повинностей лежала на нем. В отчете Тамбовского губернатора о ходе земского дела за 1866 г. сообщалось, что из 12 уездов в семи постановили обратить подводную повинность из натуральной в денежную с разложением причитающейся суммы на все сословия. Еще два уезда переложили на денежный сбор часть этой повинности (содержание лошадей при местных полицейских управлениях). В семи упомянутых уездах назначенная на выполнение повинности сумма колебалась от 10 до 17 тыс. рублей[23].

Земскими дорогами до 1864 г. заведовала полиция, которая сама часто закрывала дороги как опасные для жизни. До конца XIX в. местное самоуправление не уделяло дорогам большого внимания: главной задачей было снятие с крестьян натуральной повинности. Дорожные работы стали производиться частью хозяйственным способом, частью через подрядчиков. Организация работ обычно входила в обязанности уездных управ. В 1865—1866 гг. дорожную повинность полностью перевели в деньги в 40 уездах из 148, к 1887 — в 238 из 359, а к 1903 г. остался только 91 уезд, сохранявший натуральную дорожную повинность[24].

Отбывание воинской повинности осталось на земствах лишь в виде «отвода помещений натурой». Министерство внутренних дел полагало, что привлечение самоуправления к участию в распоряжениях «по заготовлению воинских потребностей» повлечет за собой необходимость подробного контроля, стесняющего самостоятельность хозяйственных распоряжений земств, а значит, нежелательные «беспрерывные столкновения с администрацией»[25]. В некоторых губернских собраниях при переложении натуральных повинностей в денежные гласные-помещики пытались возложить расход только на земли и имущества крестьян. Сенат отменил такие постановления, указав, что цель переложения — «более уравнительное распределение натуральных повинностей и лучшее их исполнение», что достижимо, лишь если повинности «будут отправляемы на общие средства всего земства»[26].

Министерство внутренних дел считало целесообразным передать содержание почтовых станций в полное хозяйственное заведование земских учреждений с выделением им сумм в пределах расходов на содержание этих станций в 1865 г. Полагали, что подобная мера избавит казну от постоянно увеличивающихся расходов на почтовую гоньбу. Земства и сами были заинтересованы

---

[23] К 1868 г. натуральная подводная повинность осталась в 77 уездах.
[24] См.: *Львов Г., Полнер Т.* Указ. соч. С. 34.
[25] ЦГИА СССР. Ф. 1287. Оп. 22. Д. 1366. Л. 30.
[26] *Мыш М. И.* Положение о земских учреждениях со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. СПб., 1890. С. 77.

в этом. Несмотря на то, что до 1869 г. они пользовались правом бесплатной пересылки по почте своей корреспонденции[27], многие из них ходатайствовали о передаче в их заведование содержания почтовых лошадей и станций. К 1868 г. ряд уездных земств стал содержателем почтовых станций, получая на это определенные средства от казны. 19 сентября 1869 г. земские учреждения лишились права бесплатной почтовой пересылки. Их обязали оплачивать даже отправления правительственным учреждениям и лицам.

Тем не менее почтовые расходы земств значительно возросли. А министр внутренних дел А. Е. Тимашев объяснял решение правительства тем, что «земские учреждения ни по составу своему, ни по основным началам не суть власти правительственные, вследствие чего и не имеют законного права на какие-либо перед частными лицами и обществами преимущества»[28]. Возможно, лишая земства права бесплатной пересылки, правительство надеялось, что это ускорит переход государственных почтовых станций в ведение органов местного самоуправления. Но расчет не оправдался. Земства в 1869 г. заявили протесты против введенного ограничения их прав, а позднее предпочли использовать предоставленное им в 1870 г. право устраивать земские почты. Поэтому представленный на обсуждение земств в 1877 г. проект министерства внутренних дел о принятии земскими учреждениями на себя содержания правительственных почт не встретил сочувствия в земствах. К 1880 г. собственная почта имелась в 129 уездах (из 359), а к 1901 — в 243[29].

Общественное призрение и медицинское обслуживание населения. На земские учреждения в обязательном порядке перелагались функции, осуществляющиеся до 1864 г. приказом общественного призрения и больничными советами. Для этого губернские земства получили губернские богоугодные заведения для содержания душевнобольных и соответствующий капитал, на процент с которого следовало их содержать (всего на попечение земств перешло 1167 призреваемых). В ведение самоуправления перешли казенные больницы в 32 губернских и 303 уездных городах[30]. Кроме того, на земские учреждения возлагалось заведование медицинской частью в удельных имениях с передачей им особого уравнительного сбора с крестьян этих имений. Оспопрививание также поручалось заботе земств.

Распределение между губерниями заведений, имуществ, капиталов, общественного призрения производил министр внутренних дел (ст. 77). Разделение их на губернские и уездные и первоначальное распределение пособий из казны производили ГЗС с по-

---

[27] Циркулярное предложение министерства внутренних дел 16 июля 1865 г. № 88 «О бесплатном приеме на почты корреспонденции земских управ».

[28] ЦГИА СССР. Ф. 1284. Оп. 92. 1865. Д. 15. Л. 12 об. (Записка министра внутренних дел от 21 августа 1869 г. № 1328).

[29] См.: *Веселовский Б. Б.* История земства за 40 лет. СПб., 1909. Т. 2. С. 685.

[30] См.: *Русов А.* Краткая энциклопедия земского дела. Киев, 1914. С. 43.

следующим утверждением их решения министром внутренних дел. Предполагалось, что этими суммами и ограничится местное самоуправление в деле заботы о народном здравии. Но на всякий случай земствам предоставлялось право устанавливать дополнительные сборы на общественное призрение. Общий надзор за заведениями общественного призрения оставался за губернским начальством.

Земства сразу активно взялись за дело. Они организовали ремонт зданий казенных больниц и богоугодных заведений, строили новые отделения, увеличили число персонала, улучшили пищу и лекарства. В дома для умалишенных привлекались врачи со специальной квалификацией. Симбирский губернатор сообщал в отчете о ходе земского дела, что вопрос об улучшении медицинской части прежде всего обращал на себя внимание из всех обсужденных в УЗС в сентябре 1866 г. Почти все УЗС признали необходимым «назначить известные суммы... на наем медиков, а другие, сверх того, и фельдшеров, некоторые даже положили устроить в уездах особые больницы»[31].

Земства Курской губернии во время эпидемии 1866 г. выказали готовность содействовать всеми зависящими от них средствами борьбе с общим бедствием. На случай повторения эпидемии в следующем году земство ассигновало суммы для принятия мер по оказанию помощи заболевающим и помещения их в холерные больницы[32].

Готовность местного самоуправления принять на себя расходы по прекращению эпидемических заболеваний существенно сокращала соответствующую статью государственного расхода. Хозяйственный департамент министерства внутренних дел в 1867 г. дал разъяснение, что все повальные болезни должны предупреждаться и прекращаться на счет земств, из сумм земского сбора, губернского или уездного, а также из сумм дополнительных сборов, право устанавливать которые предоставлено земствам[33]. Организационная часть мероприятий ввиду возможности распространения болезни за пределы губернии и необходимости принятия мер врачебно-полицейского характера оставалась за уездными комитетами общественного здравия (составлялись из местного начальства), в заседаниях которых участвовали члены управ. В пределах губернии такие вопросы решались общим губернским присутствием по делам общественного здравия с участием председателя ГЗУ.

Земствам принадлежит главная заслуга в организации медицинской помощи в деревне. Терапевтическая помощь входила в обязанности уездных земств. Вначале существовала так называемая разъездная система — наследие дореформенных времен. Позднее медицинский участок стали делить на несколько фельдшерских. При этом использовались старые, так называемые рот-

---

[31] ЦГИА СССР. Ф. 1284. Оп. 92. 1867. Ед. хр. 18. Л. 3.

[32] См.: Там же. Л. 34.

[33] Циркуляр 25 октября 1867 г.//Сборник правительственных распоряжений... Т. 1. С. 148; ЦГИА СССР. Ф. 1287. Оп. 14. Д. 519. Л. 2 об.

ные, фельдшеры. Докторов до 1870 г. было всего 530. Но участники съездов врачей возражали против самостоятельной деятельности фельдшеров и разъездов врачей. Со второй половины 80-х годов стала утверждаться система земских стационаров: больница в уездном городе, лечебницы с кроватями и приемным покоем для амбулаторных больных в больших селениях — центрах медицинских участков. Старые фельдшеры заменялись окончившими курс в земских фельдшерских школах. Лечение было бесплатным. Ежегодно каждый врач принимал 15—20 тыс. человек. Земства стремились распространить сеть лечебниц таким образом, чтобы крестьяне ехали к ним не дальше 10 верст. Лечебно-профилактическая служба выросла у земств в самостоятельную отрасль.

В сферу интересов местного самоуправления все время вовлекались новые проблемы: в 1910 г. I Всероссийский съезд по борьбе с пьянством постановил изъять из ведения полиции и передать земским и городским самоуправлениям призрение перепившихся алкоголиков. Предполагалось открыть специальные больницы и амбулатории с применением гипноза. Часть средств на это мероприятие ассигновало министерство финансов.

В начале нашего века на попечении земств находились дома сирот и школы для них, госпитали, богадельни. Устраивались приюты для подкидышей, ясли для грудных детей, организовывались школьные завтраки и ночлежные при школах, учреждались стипендии малообеспеченным лицам, открывались училища и приюты для слепых. Иногда земства поручали содержание общественным организациям. Например, Харьковское губернское земство передавало суммы, назначенные на содержание детей из дома подкидышей, специально для этой цели организованному дамскому обществу.

Министерство внутренних дел отмечало, что в общественном призрении «произведены земством многих губерний различные перемены, клонящиеся к улучшению заведений»[34]. Официальные круги объясняли преуспеяние земств их большей экономической самостоятельностью по сравнению с приказами, особенно правом открывать новые заведения и устанавливать сборы[35]. В этом объяснении заложен глубокий смысл, вряд ли до конца осознанный авторами: избавление местного хозяйства от мелочной опеки администрации, ослабление в нем бюрократических начал способствуют успешному развитию любого хозяйства.

Начальное народное образование. До 1864 г. в России почти не было сельских школ. Однако этот факт не сразу привлек внимание земских учреждений, и так продолжалось до конца 60-х годов. В отчете Тамбовского губернатора за 1866 г. отмечалось, что в уездных сметах цифра расходов на народное образование колеблется от 1,5 до 5 тыс. рублей, тогда как на медицину доходит до 77 тыс. рублей[36].

---

[34] ЦГИА СССР. Ф. 1287. Оп. 14. 1875. Д. 1876. Л. 1.
[35] Министерство внутренних дел: Исторический очерк. СПб., 1901. С. 147.
[36] ЦГИА СССР. Ф. 1284. Оп. 92. 1867. Ед. хр. 18, Л. 14 об.

Участие земских учреждений в народном образовании регулировалось Положением о начальных народных училищах 14 июля 1864 г.[37] Местное самоуправление участвовало в хозяйственном отношении в попечении о народном просвещении и могло учреждать начальные народные училища с предварительного разрешения училищного совета (ст. 10). Последний имел право закрывать эти училища «в случае беспорядка и вредного направления». В уездный и губернский училищные советы избиралось по два члена от уездного или губернского земских собраний. Кроме того, в состав училищного совета входили члены от министерств внутренних дел и народного просвещения, духовного ведомства православного вероисповедания и по одному от других ведомств, содержащих у себя училища. Весь контроль за учебным процессом относился к компетенции советов. Для осуществления конкретных действий по содержанию народных училищ земствам предоставлялось право выбирать попечителя каждого конкретного учебного заведения (ст. 12). Видимо, общественного контроля показалось правительству недостаточно, так как в 1869 г. была учреждена должность инспектора народных училищ. Обосновывалась мера тем, что министерству народного просвещения необходимо иметь в своем распоряжении непосредственные органы для наблюдения за положением и ходом начального обучения[38].

С начала 70-х годов интерес земств к вопросам народного просвещения значительно возрос. В это время получает распространение идея о всеобщем начальном обучении и земства заявляют ходатайства, правда, не получающие никакого разрешения.

Повышение активности земств и деятельность в них народников заставили правительство обратить пристальное внимание на лиц, служащих в земствах учителями. В 1871 г. инспектора народных училищ получили право отстранять их от должности в случае признания неблагонадежными. 25 мая 1874 г. принимается новое положение о народных училищах, ставящее их под жесткий контроль со стороны правительственных и сословных учреждений. Прежние инспектора возводятся в ранг директоров, а им в помощь в каждой губернии назначаются по два инспектора народных училищ (ст. 20). Во главе уездного и губернского училищных советов оказываются предводители дворянства. За земствами сохраняются прежние права, но в их непосредственном ведении оставлены только определение размера содержания и порядка отчетности в денежных суммах по начальным народным училищам (ст. 17). Право отстранять от должности неблагонадежных преподавателей получили и председатели училищных советов. От усмотрения совета зависело окончательное удаление от должности таких учителей.

В народном образовании противостояние бюрократического аппарата и местного самоуправления выявилось наиболее отчетли-

---

[37] См.: *Демис Л.* Земство: Политико-экономический сборник. СПб., 1864. С. 172—177.

[38] Отчет по Государственному совету за 1869 г. СПб., 1870. С. 24—25.

во. Все попытки земств улучшить материальное положение земских служащих кончались неудачей: правительство отклоняло даже самые безобидные из земских ходатайств[39], имеющих такую цель. Отклонялись и ходатайства с просьбой предоставить дополнительные права в организации начального образования (издание инструкций членам училищного совета от земства[40], приглашение специалистов-педагогов для руководства земскими училищами[41], наем лиц для наблюдения за школами уезда в хозяйственном отношении[42]).

С начала 70-х годов земства приняли на себя часть жалованья учителям, существенно облегчив положение сельских обществ. К 1910 г. этот расход почти полностью перешел на земские учреждения, выросло и жалованье учителей. К 1910 г. существовало уже около 28 тыс. земских школ, где обучалось почти 2 млн крестьянских детей. Большинство школ имело собственные здания. Некоторые земства выдавали в школах завтраки и пособия на теплую одежду и обувь[43].

Земские учреждения заботились и о создании библиотек, причем не только при школах, но и отдельно. В 1898 г. было 2 тыс. школьных и 3 тыс. внешкольных библиотек, а к 1910 г. — более 30 тыс.[44] Для обучения взрослых организовывались вечерние и воскресные занятия, чтения с «волшебным фонарем», издавались книги и газеты для народа, которые рассылались по деревням.

* * *

Земства не оставили без внимания и зарождающуюся местную промышленность, хотя наибольшую актуальность это направление приобрело уже после 90-х годов XIX в. Но и в предшествовавшие годы земское самоуправление пыталось искать формы содействия кустарной промышленности, правда, не всегда удачно. Так произошло с устройством сыроварен, не приносивших дохода и разорявшихся, что предполагало увеличение земских сборов с населения. Именно поэтому в 1869 г. при решении вопроса о возможности для земств принимать на себя гарантии по устройству железных дорог министерство внутренних дел для защиты интересов членов земства предложило ограничить размер принимаемого на себя земством обязательства 30% всех местных земских сборов[45]. Эта норма вошла в текст закона 23 мая 1870 г. «О принятии земскими учреждениями обязательств о гарантии определенного дохода с железных дорог»[46], который послужил основой

[39] В апреле 1895 г. было отклонено ходатайство Симбирского земства с просьбой распространить на всех учителей народных школ п. 1 ст. 586 Устава общественного призрения об освобождении их от платы за лечение в земских и городских больницах. См.: ЦГИА СССР, Ф. 1287. Оп. 14. 1875. Ед. хр. 1744. Л. 10.

[40] Там же. Ф. 1284. 1875 г. Оп. 92. Д. 15. Л. 92 об.

[41] Там же. Ф. 1287. Оп. 27. Ед. хр. 1181. Л. 6 об.—7.

[42] Там же. Ед. хр. 856. Л. 7—8.

[43] См.: *Львов Г., Полнер Т.* Указ. соч. С. 40.

[44] См.: Там же.

[45] ЦГИА СССР. Ф. 20. Оп. 5. Д. 204.

[46] ПСЗ-II. Т. XLV. № 48397.

последующего нормативного регулирования вопросов участия местного самоуправления в промышленных предприятиях.

3. ЗЕМСТВО В ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ РОССИИ 60—80-х годов

Российское общество далеко не однозначно отреагировало на Положение 1 января 1864 г. Представители революционно-демократического движения отказывались признать в нем акт, утверждающий действительное самоуправление. Н. П. Огарев, А. И. Герцен, М. Е. Салтыков-Щедрин разъясняли в печати, что царское правительство подчинило земства произволу местных и центральных административных властей, превратило их в безвредный для себя придаток бюрократии[47]. Правда, Н. П. Огарев указывал на тот положительный момент в земстве, что оно, не являясь прямым путем к конституционному устройству, «станет возбуждать в русском обществе потребность в дальнейшем развитии выборного начала». Поэтому он призывал передовую интеллигенцию идти в земство. Особенно подчеркивалось, что от участия в делах земства из-за введения имущественного ценза отстранена сельская интеллигенция, «люди, внушающие к себе доверие умом и честностью, хотя не имеющие поземельной собственности, но все-таки прямо или косвенно привлекаемые к несению разных земских и государственных налогов»[48]. Резче других высказывался Н. Г. Чернышевский: он считал все реформы 60-х годов «мишурой», не делая исключения для земской[49].

Либералы в целом были вполне удовлетворены реформой, которая дала дворянскому сословию преобладание в земствах и позволила ему надеяться получить тот минимум власти, которым вообще наделялись органы местного самоуправления. Не вызывала протеста ни куриальная структура выборов, ни зависимость будущих учреждений от администрации. Сомнение вызывала лишь способность общества справиться с предоставленными его попечению местными делами (К. Д. Кавелин)[50]. По мере приближения созыва земских собраний тревога за то, смогут ли они оказаться на высоте, возрастала, и не совсем безосновательно, так как провинциальное общество восприняло реформу достаточно равнодушно. Газета «День» писала в октябре 1864 г.: «Нельзя не подивиться тому равнодушию, тому безмолвию, которым встречается... наступление земских учреждений»[51]. В этот период официальная пресса писала не без ехидства, что правительство предоставило об-

---

[47] См.: *Огарев Н. П.* Положение о губернских и уездных земских учреждениях//Колокол. 1864. 15 июля; *Салтыков-Щедрин М. Е.* Письма о провинции. Письмо 8-е//Собр. соч. М., 1969. Т. 7. С. 270—278.

[48] Колокол. 1866. 15 марта.

[49] *Чернышевский Н. Г.* Пролог//Полн. собр. соч. М., 1952. Т. 13. С. 1—354.

[50] См.: *Кавелин К. Д.* По поводу губернских и уездных земских учреждений//Собр. соч. СПб., 1898. Т. 2. С. 735—778.

[51] *Веселовский Б. Б.* Указ. соч. СПб., 1909. Т. 3. С. 44.

ществу все возможности, чтобы проявить себя, и дело остается только за обществом[52].

Представитель славянофильских кругов И. С. Аксаков считал, что Положение не ввело никакого самоуправления, но осуществило «поручение выборным представителям общества известных правительственных функций под контролем правительственных властей»[53].

Консервативная часть дворянства, недовольная «сословным крестьянским духом Положения», выступала за предоставление преимущественной роли в земствах крупным землевладельцам. Этой же группировкой с той же целью — уменьшить крестьянское присутствие в земствах — была предложена безвозмездная служба в земских выборных должностях.

Опубликование Положения дало новый толчок к обсуждению конституционных проектов. Князь П. В. Долгоруков писал в 1864 г.: «В настоящее время при данном порядке вещей земские учреждения не принесут пользы... но они лягут широкою и твердою основою будущему конституционному порядку вещей»[54]. Мысль о введении «общегосударственного представительного законосовещательного учреждения» высказывалась даже графом П. А. Шуваловым, шефом жандармов и начальником III отделения[55]. Для пресечения подобных настроений в императорском рескрипте 29 января 1865 г. заявлялось: «Ни одно сословие не имеет права говорить именем других сословий. Никто не призван принимать на себя передо Мною ходатайство об общих пользах и нуждах государства»[56].

* * *

Первые же выборы в земские учреждения показали, что опасения о возможном подавлении крестьянской массой остальных элементов земства были напрасными. Особенно восхищал либеральное общество факт, что крестьяне часто пользовались предоставленным им правом выбора на своих избирательных съездах гласных из дворян. Таких земских деятелей из дворян, выбранных крестьянами, в первую же избирательную кампанию оказалось немало, в их числе такие известные земцы, как А. И. Кошелев, А. М. Унковский, И. И. Петрункевич, барон Н. А. Корф, А. П. Батуев и др. Вряд ли можно однозначно толковать эти факты как доказательство только особого доверия крестьян к дворянству, хотя именно так на него смотрели либералы. Пожалуй, в равной мере это явление можно объяснить

---

52 См.: Сев. почта. 1865. № 1. (Официальный орган министерства внутренних дел, 1862—1868 гг.).

53 День. 1864. № 3. (Еженедельная литературно-политическая газета, орган славянофилов, 1861—1865 гг.).

54 *Сватиков С. Г.* Общественное движение в России (1700—1905). Ростов н/Д, 1905. С. 58.

55 *Курицын В. М.* Правительственный конституционализм в России в 60—80-е годы XIX в.//Сов. государство и право. 1986. № 2. С. 108.

56 ПСЗ-II. Т. XL. № 41729.

безразличием и недоверием крестьян ко вновь созданным учреждениям. В одной из поданных императору записок о ходе земского дела сообщалось, что «на службу по выборам и на всякую должность крестьянин идет с неохотою и всеми средствами избегает ее». Нередко богатые крестьяне находили возможность откупиться от общественной обязанности. Несение ее предоставлялось «бедным или порочным членам общества, которые по необходимости повиновались избранию мира»[57]. Отсутствие в среде крестьян стремления участвовать в деятельности земских учреждений во многом объяснялось и безвозмездным отправлением обязанностей гласного, что порождало для крестьян дополнительные трудности.

Результаты выборов в УЗС на первое трехлетие показывают полное преобладание представителей имущих классов. Так, по Тульской губернии в 1866 г. было избрано в УЗС: 50,2% дворян, 6 — духовенства, 9,8 — купцов, 34 — крестьян, из них 0,4% собственников[58]; по Таврической — 34% дворян, 5 — духовенства, 25,4 — купцов, 35,6% крестьян[59]; по Мордовской — 40,4% дворян и чиновников, 7,5 — духовенства, 11,4—купцов, 40,7—крестьян, из них 1,4% собственников[60]. В большинстве земств стойкое преобладание дворянства перед другими категориями собственников было получено только по первой курии. Например, по Московской губернии — 84,4% дворян[61], по Таврической — 56,3%[62]. Во второй курии, как правило, преобладали представители буржуазии, например по Таврической губернии 74,5% мест гласных от второго избирательного съезда получила буржуазия[63]. В дальнейшем вплоть до 1890 г. состав земских собраний все больше менялся в пользу представителей буржуазии.

Первоначальные мероприятия земских учреждений во многом определялись тем, какие категории собственников получили в них преобладание. Так, земства помещичьих губерний выступали с уже знакомыми нам предложениями о предоставлении крупным землевладельцам права участия в земских собраниях без выборов (Ряжское Рязанской губернии, Егорьевское, Михайловское, Можайское, Землянское Московской губернии, Холмское Псковской губернии), а также о безвозмездной службе в земских должностях. В земствах с преобладанием буржуазных элементов, как правило, ратовали за демократизацию системы земского представительства, чаще всего путем понижения имущественного

---

[57] ЦГАОР. Ф. 67.. Оп. 1. Ед. хр. 501. Л. 30.

[58] См.: *Фролова Л. П.* Тульское земство 1864—1890 гг. Дис. ... канд. ист. наук. Тула, 1981. С. 50.

[59] См.: *Маскина А. С.* Таврическое земство в 1866—1980-х годах. (Социальный состав, бюджет и практическая деятельность). Дис. ... канд. ист. наук. М., 1982.

[60] См.: *Тимошкин К. М.* Деятельность земства на территории Мордовии в 1864—1890-х годах. М., 1976. С. 45.

[61] См.: *Львова Т. Н.* Московское земство в 1865—1890-х годах. (Социальный состав и практическая деятельность). Дис. ... канд. ист. наук. М., 1968.

[62] См.: *Маскина А.* С. Указ. соч. С. 48.

[63] См. Там же.

ценза. В период с 1868 по 1881 г. этими земствами в общей сложности было подано 20 ходатайств такого рода[64]. Характерно, что и в них не высказывалось протеста против сословной организации выборов, а ходатайствовали об увеличении числа гласных, назначении им суточных и прогонных денег и даже о сокращении избирательных прав землевладельцев, накопивших недоимки. Все ходатайства под разными предлогами отклонялись.

Большинство земств пошло на осуществление мероприятий, несущих выгоду помещикам либо сельской буржуазии. С одной стороны, земские учреждения шли по пути содействия крестьянам в покупке земли, организации мелкого земельного кредита и ссудо-сберегательных товариществ. С другой — принимали суровые меры в отношении сельскохозяйственных рабочих.

Для того чтобы обеспечить землевладельцев рабочими руками, использовались ухищрения, носящие вполне крепостнический характер: обязательные рабочие книжки с отмеченной в них недоимкой, штраф рабочим после первых двух побегов от нанимателя и арестантская рота после третьего; использовались алфавитные книги при волостных правлениях для записей проступков рабочих, а на сельские власти налагались взыскания за невысылку хозяину бежавшего рабочего. Все эти акции поддерживались земствами. Одно из первых ходатайств об устрожении законодательства о сельскохозяйственных рабочих заявило Воронежское ГЗС в 1865 г. В последующие годы подали еще 15 таких ходатайств[65]. В 70—80-х годах земские собрания требовали, чтобы рабочие, не имеющие средств возместить хозяевам убытки, отдавались на общественные работы или в работные дома.

Говоря о составе земских учреждений, нельзя не остановиться на так называемом втором этаже земства, или «третьем элементе»[66]. Приведенные термины употреблялись для обозначения служащих по найму в губернских и уездных заведениях, содержимых на счет земства. В их числе были медики, учителя, статистики, служащие управ, агрономы, ветеринары, техники и др. Успех, которого добились земские учреждения в хозяйственной деятельности, во многом определялся работой земских служащих. В основном представители земской интеллигенции придерживались демократических взглядов. Вследствие этого они существенно влияли и на политическое лицо земства, усиливали его оппозиционность в отношении правительства. Близость к народу, знание его нужд и возможностей, более высокий образовательный уровень земской демократической интеллигенции по сравнению с большинством гласных — факторы, которые определяли ее благотворное влияние на деятельность органов местного самоуправ-

---

[64] См.: *Карышев Н.* Указ. соч. С. 8—9.

[65] *Веселовский В. Б.* Указ. соч. СПб., 1909. Т. 1. С. 108.

[66] Термины созданы представителями официальных кругов. Выражение «третий элемент» впервые употребил один из губернаторов, подразумевая под двумя первыми «коронный» и «общественный» элементы в местном управлении.

ления. Именно служащие по найму налаживали работу школ, больниц, развивали агрономические знания населения, предпринимали статистические исследования. Условия их работы были далеко не идеальными.

Правительство с подозрением относилось к этой категории земских служащих и, не доверяя земским деятелям, стремилось максимально взять под свой контроль заключаемые управами договоры найма. На первых порах не просто складывались и отношения «третьего элемента» с выборными земскими служащими, составляющими управы. В 60—80-е годы корпус земских служащих еще только складывался, и собрания не прочь были поставить его деятельность в жесткие рамки. Однако по мере развития земского хозяйства, объединения сил наемных служащих на съездах по профессиональным вопросам они все чаще ставили вопросы о расширении самостоятельности земской демократической интеллигенции. Но все же между двумя элементами земства установилось достаточно прочное взаимопонимание, что весьма благотворно сказалось на результатах работы.

* * *

До начала 70-х годов земские учреждения не проявляли особой общественной активности и не заявляли никаких политических притязаний[67]. Отдельные случаи столкновения с администрацией не угрожали существующим порядкам. Тем не менее правительство предприняло ряд направленных на ограничение их самостоятельности мероприятий.

Процессы, начало которым дали реформы 60-х годов, набирали силу. Со второй половины 70-х годов наблюдается общий подъем активности земств, что объяснялось комплексом внешних и внутренних причин. Страна постепенно ускоряла свое развитие по капиталистическому пути. Война 1877—1878 гг. обострила все внутренние противоречия[68]. В армию было призвано из запаса 565427 человек, в подавляющем большинстве из сельского населения. В целом по России увеличились недоимки по выкупным платежам: к 1880 г. в 14 губерниях они превысили 50% оклада. В результате число крестьянских выступлений возросло с 17 в 1875 г. до 46 в 1879 и 81 в 1884 г.[69] Наряду с крестьянским движением наблюдался известный рост стачечной борьбы. В 1879 г. произошло 8 крупных стачек, в которых участвовало 8200 человек[70]. К 70-м годам относится наибольший размах деятельности народников.

---

[67] Имеются данные только об одном ходатайстве: 1867 г., Санкт-Петербургское земство — об участии земства в законодательных работах.

[68] В связи с русско-турецкой войной были созваны чрезвычайные земские собрания. На них изыскивались источники средств на формирование ополчения, организацию помощи раненым, помощь нуждающимся семействам призванных на службу в войска и др. (ЦГИА СССР. Ф. 1284. Оп. 92. Д. 17. Л. 25—27, 233—235 и др.).

[69] См.: *Зайончковский П. А.* Кризис самодержавия на рубеже 1870—1880 годов. М., 1964. С. 9—13.

[70] См.: Там же. С. 14.

Именно в это время активизируется и деятельность земских учреждений. Особенно выделились два направления: создание мелкой земской единицы и борьба за объединение на почве общих интересов.

Вопрос о создании мелкой земской единицы возник как закономерный результат практической деятельности местного самоуправления. Земства не могли не почувствовать, что успешный охват потребностей всего населения возможен лишь в случае, если уездные учреждения станут как бы продолжением более мелких единиц, создаваемых в волости на тех же началах выборности и всесословности. В то же время этот вопрос являлся частным по отношению к немаловажному для земств вопросу об устройстве местных учреждений по крестьянским делам. До принятия Положения 27 июня 1874 г. об изменениях в устройстве крестьянского управления[71] земствами было подано значительное количество ходатайств: об избрании мировых посредников в земских собраниях, о ликвидации института мировых посредников. В них часто содержались просьбы упразднить уездные по крестьянским делам учреждения и распределить их функции между земскими и судебными установлениями (Херсонское ГЗС—1874 г., С.-Петербургское — 1870 г.). Все эти ходатайства были отклонены. Так же поступали с просьбами о введении всесословных волостных выборов. В последующие годы вопрос о мелкой земской единице не сходил со страниц печати и повестки дня земских собраний, но безрезультатно.

Земские учреждения, почувствовав в ходе хозяйственной деятельности необходимость объединить силы, в 70-х годах заявили ряд ходатайств о созыве земских съездов: 1872 г. — Владимирское ГЗС ходатайствовало о созыве общего съезда всех земств, который имел бы официальное значение и действовал по заранее составленной программе; в 1874 г. — Казанское ГЗС о разрешении созывать губернские и центральные съезды земских деятелей; в 1878 г. — Воронежское ГЗС о съезде для создания общеземского органа печати. Почти все земства просили разрешить районные съезды по различным отраслям земской деятельности. С. Г. Сватиков справедливо отмечал, что «все эти попытки объединения земств были продиктованы не скрытым желанием ограничить верховную власть, но вполне естественным и законным стремлением объединить деятельность органов местного самоуправления, придать их деятельности необходимую стройность, единовременность и согласованность»[72].

Тем не менее все такие ходатайства тревожили правительство и неизменно отклонялись. Например, Владимирскому губернатору по поводу ходатайства подведомственного ему земства сообщалось, что компетенция земских учреждений ограничивается пределами губернии и уезда, и по самому своему характеру это «суть учреждения местные», а «обсуждение и установление общих

[71] ПСЗ-II. Т. XLIX.
[72] *Сватиков С. Г.* Указ. соч. С. 75.

начал, имеющих связь с пользами и нуждами земства всех местностей... должно исключительно принадлежать правительству»[73].

Нетрудно понять, откуда взялось негативное отношение правительства к земскому единению. Достаточно вспомнить активность дворянских собраний конца 50-х — начала 60-х годов, их критический настрой в отношении правящей бюрократии и притязания на участие в управлении государством. В созыве земских съездов виделась угроза существующему образу правления: ведь на них не ограничивались обсуждением хозяйственных вопросов. Оппозиционность дворянских собраний перекочевала в земские, где способствовала формированию земско-либеральной оппозиционности.

В начале 70-х годов в порядке поощрения хозяйственной активности земств правительство передало на обсуждение земских собраний разработанный министерством финансов проект изменения системы подушных сборов[74]. Во избежание активного включения в обсуждение крестьян вопрос предписывалось обсуждать в ГЗС. Министерство внутренних дел подчеркивало, что от земств не ждут заключения о том, «насколько неудобна и каким более удовлетворительным способом может быть заменена существующая ныне подушная система сборов». От них требовалось только дать соображения «о степени применимости выработанных правительственными учреждениями проектов к местным условиям каждой губернии в отдельности»[75]. Для обсуждения проекта большинство ГЗС создали особые комиссии. Игнорируя предписания правительства, они исходили из того, что «правительство ждет от них почина в создании новой системы государственных сборов и вовсе не замены только подушной подати другим видом налога, распределяемого в среде тех же плательщиков, а, напротив, привлечения к податным сборам всех сословий, без всяких исключений и привилегий»[76]. Земства указали на полную непригодность предложенного их рассмотрению проекта и представили свои более или менее подробные проекты преобразования податной системы. Практических результатов земское обсуждение не дало никаких: представленные предложения были положены «под сукно».

По мере развития в стране кризисной ситуации усиливалась оппозиционность земских собраний, недовольных правительственными притеснениями. Важный импульс этой оппозиционности дала деятельность земской демократической интеллигенции, которая принимала активное участие в движении революционного народничества. Только по официальным данным, в нем участвовало 935 земских специалистов[77]. Конечно, эта цифра говорит,

---

[73] ЦГИА СССР. Ф. 1284. Оп. 92. Д. 74. Л. 7 об.

[74] На обсуждение земских собраний периодически передавались малозначительные вопросы. Проект о подушных податях был одним из наиболее важных.

[75] ЦГИА СССР. Ф. 1284. Оп. 241. Д. 64. Л. 212 об. — 213 об.

[76] Там же. Л. 219 об.

[77] См.: *Корнилов Е. Г.* Земская демократическая интеллигенция и ее участие в революционном движении 70-х годов XIX в.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1979. С. 15.

что на путь чисто революционной борьбы встала в 70-е годы лишь небольшая часть земской интеллигенции. Большинство земских служащих придерживалось взглядов более умеренных, считало главным культурное развитие народа. Многие исходили в своей деятельности из теории «малых дел». Революционные народники использовали земские школы для своей пропаганды.

Именно 70-е годы ознаменовались и первыми выступлениями представителей земского либерализма. Земский либерализм — особое направление общественно-политической мысли, идеи которого отражали взгляды прогрессивно мыслящих земских деятелей, преимущественно дворян. Не получив четкого организационного оформления, земское либеральное движение имело достаточно однородные программные требования. Большинство земских либералов исходили из возможности разрешить противоречия пореформенного социально-экономического развития при сохранении за помещиками господствующих позиций в экономике и политике. Многие из них считали, что после 1861 г. Россия пойдет некапиталистическим путем и избежит классовой борьбы. Земские либералы высказывали предложения о продаже крестьянам свободных казенных земель, о некотором облегчении податным сословиям бремени налогов, об организации кредита, о безотлагательном развертывании на селе школьного и медицинского дела[78]. Либеральные земские деятели, как правило, считали необходимым всемерно способствовать сохранению и развитию крестьянской общины.

К этому добавлялось пожелание центрального представительства на базе земств при монархе и обычных буржуазных политических свобод.

Гораздо больше мужества требовалось в 70-е годы от тех, кто просил царя даровать «истинное самоуправление», т. е. ввести центральное представительное учреждение, пусть даже только с законосовещательной функцией. В адресах земств 1878—1879 гг. звучала просьба о введении в той или иной форме представительных форм правления. Они содержались в адресах Харьковского, Полтавского, Самарского и некоторых других земств, просивших дать им возможность объединить земские силы и «даровать верному народу» конституцию. В этих же адресах выражалась готовность дать отпор социалистической пропаганде и агитации. Земства выражали готовность бороться с социалистическим «злом», в связи с чем сожалели о недостаточности у них для этого возможностей. На этом основании высказывалось пожелание свободы мнений и конституционных прав подданных.

Самые «левые» из земских либералов не принимали «дарованную сверху» конституцию и выдвигали требование о созыве Учредительного собрания. Наиболее ярким выразителем этих идей был представитель Черниговского земства И. И. Петрункевич.

[78] См.: *Пирумова Н. М.* Земское либеральное движение. Социальные корни и эволюция до начала XX века. М., 1977. С. 125—135.

В конце 70-х — начале 80-х годов состоялось три нелегальных земских съезда. На них земские либералы, принадлежащие левому крылу, выступали за установление правопорядка в стране путем введения конституции. На земском съезде в Москве в апреле 1879 г. все участники высказались за конституционный порядок и необходимость распространения на местах конституционных идей. В 1879 г. за границей вышла записка Петрункевича «Очередные задачи земства». Первоочередным требованием автор называл свободу слова и печати, гарантии личной свободы. Все прочие вопросы предлагалось представить на рассмотрение Учредительного собрания[79].

Выступления земцев-конституционалистов ничего общего не имели с революционной деятельностью, чаще всего конституционные идеи высказывались ими на страницах подцензурных журналов и газет. Тем не менее само наличие в обществе такой оппозиции заставляло правительство следовать по пути реформ. Земский конституционализм явился продолжением конституционного течения конца 50-х — начала 60-х годов, представленного тогда выступавшим за социально-экономические реформы дворянством. Именно это течение стало базой, на которой формировались в XX в. российские партии, прежде всего конституционно-демократическая.

Конечно, земским либерализмом не исчерпывалось все разнообразие направлений общественной мысли, представленное в земских собраниях. Д. И. Шаховской писал, что в земской среде можно было встретить людей всех возможных оттенков политических воззрений, «начиная от крайних западников до типичнейших славянофилов, от решительных радикалов до упорных защитников существующего порядка, от последовательных демократов до более или менее убежденных сторонников сословного начала»[80].

Реакционное направление в земстве было представлено крупными землевладельцами. Его оплотом являлись Симбирское и Орловское земства. Однако успешная деятельность земских учреждений в первые годы их существования и широкое распространение в обществе либеральных идей не позволяли реакционерам оказывать сколько-нибудь существенного влияния на политическую окраску земства в целом.

По сравнению с 60-ми годами политическая активность земств в 70-е годы существенно возросла. Если в 60-е годы требование буржуазных свобод и центрального представительного учреждения было выдвинуто лишь Петербургским земством, то в 1878—1879 гг. было подано уже пять таких адресов, а к 1881 г. их количество возросло уже до 12[81]. Но предвидя развитие политиче-

---

[79] См.: Юбилейный земский сборник. СПб., 1914.

[80] *Шаховской Д. И.* Политические течения в русском земстве//Юбилейный земский сборник. С. 450.

[81] На земском поприще выдвинулись многие российские общественные деятели: А. М. Унковский и Н. Д. Квашнин-Самарин (Тверское), князья Петр и

ской активности земских учреждений, правительство уже со второй половины 60-х годов принимает меры, затрудняющие подобные инициативы земских собраний.

Первые мероприятия правительства были направлены на ограничение гласности деятельности земских учреждений и более подробную регламентацию работы собраний. До 1867 г., когда приняли закон о губернаторской цензуре земских изданий, одни земства поднимали вопрос о необходимости публикации протоколов собраний в прессе и организации собственных земских початных органов (Новгородское, Самарское, Костромское, Дмитровское, Александровское УЗС и пр.), другие заявили о необходимости издания стенографических отчетов заседаний собраний (С.-Петербургское, Екатеринославское, Московское, Новгородское, Рязанское ГЗС)[82]. В записке П. А. Валуева «Очерк настоящего положения дела о введении в действие земских учреждений и деятельность этих учреждений в губерниях, где они введены в действие» от 8 января 1867 г.[83] указывались и ходатайства земств, содержащие критику Положения 1864 г., и просьбы об отмене некоторых норм (чаще всего правительственного утверждения председателей управ, права губернатора не утверждать некоторые постановления).

Валуев отмечал факты столкновения и пререканий земств с администрацией, выделив С.-Петербургское, Казанское, Нижегородское, Костромское, Черниговское, Херсонское, Самарское. Тревожила министра внутренних дел и установившаяся практика сношения земств с министерствами в обход губернского начальства. В декабре 1865 г. Петербургское земское собрание под председательством А. П. Платонова заявило ходатайство о создании центрального земского учреждения для заведования земскими повинностями. Ходатайство было оставлено без внимания, но в 1867 г. собрание вернулось к этому вопросу и приняло решение ходатайствовать о допущении земства к участию в законодательных работах. Одновременно собрание направило в Сенат жалобу на министра внутренних дел за отклонение поданных ранее ходатайств. В ответ правительство закрыло Петербургские земские учреждения и выслало нескольких гласных (ПСЗ-II. Т. XLII. № 44114). Для предупреждения возможных нежелательных выступлений в земских собраниях губернаторов обязали при открытии земских учреждений «предостеречь гласных от попыток выйти из рамок законности»[84]. Мера, примененная правительством к Петербургскому УЗС, видимо, возымела эффект, так как в течение целого десятилетия после этого ходатайства земств, носящие политический оттенок, не возобновлялись.

Павел Долгоруковы (Московское и Курское земства), В. Я. Скалон (Московское), барон Н. А. Корф (Екатеринославское), А. Ф. Линдфорс, И. И. Петрункевич (Черниговское) и многие другие.

[82] См.: *Карышев Н.* Указ. соч. С. 25.

[83] См.: Сов. арх. 1971. № 4. С. 79—87.

[84] *Веселовский Б. Б.* Указ. соч. Т. 3. С. 99.

Закон от 30 мая 1866 г.[85] запретил вносить в сметы земских повинностей какой-либо расход в пользу земских гласных[86]. Направленное против излишней демократизации земства, это ограничение часто отрицательно сказывалось на практической деятельности земств. В докладе Ростовской УЗУ Ярославской губернии говорилось, что она встречает затруднения при составлении комиссий для осмотра дорог, так как компетентные в этих вопросах гласные за неимением средств не могут позволить себе оставить работу на время деятельности комиссии[87]. Другие земства ходатайствовали о внесении в сметы расходов губернских гласных на поездку в губернские города по делам земства, мотивируя это тем, что губернские гласные не представляют никаких обществ, а значит, выплата им содержания не может быть возложена ни на какие общества (что обычно рекомендовали земствам, отклоняя их ходатайства). В представлении министерства внутренних дел главноуправляющему С.Е.И.В. канцелярией от 11 января 1876 г. содержится простое и откровенное объяснение позиции правительства. Смысл его в том, что невыплата пособия ограничивала в основном прибытие гласных из крестьян. По мнению министерства, малое число таких гласных в ГЗС делало расходы на выплату им необременительными для сельских обществ, а их отсутствие не помешало бы работе ГЗС[88].

Для того чтобы возможное обсуждение в собраниях вопросов, имеющих политическую окраску, не стало достоянием широкого круга населения, следовало максимально ограничить гласность деятельности земских собраний и управ. Разъяснением Сената от 4 мая 1867 г. земским собраниям было запрещено доводить до сведения других земств свои постановления. Эта норма вошла без изменений в разработанный в течение 1866—1867 гг. закон о деятельности сословных и общественных собраний. Он был принят вместе с законом о губернаторской цензуре земских изданий[89]. Этим законам придавалось большое значение как средству стабилизации деятельности земских учреждений в установленных законом рамках.

Проект правил «О порядке производства дел в земских, дворянских и городских, общественных и сословных собраниях»[90] был утвержден 13 июля 1867 г. вместе с правилами «О порядке печатания постановлений, отчетов о заседаниях, а также суждений, прений и речей, состоявшихся в земских, дворянских и го-

[85] ПСЗ-II. Т. XLI. № 43353.

[86] Костромское и Псковское губернские и ряд уездных земств оставили в силе такие постановления, несмотря на неутверждение их губернатором (ЦГИА СССР. Ф. 1287. Оп. 27. Ед. хр. 830. Л. 32—33).

[87] Там же. Л. 3—3 об.

[88] Там же. Л. 34—37 об.

[89] До 1866 г. материалы губернских и уездных собраний печатались без предварительной цензуры (Закон от 6 апреля 1865 г.//ПСЗ-II. Т. XL. № 41990). Исключение составляли только постановления. 17 октября 1866 г. циркулярным распоряжением министерства внутренних дел эти издания были подчинены общей цензуре.

[90] ПСЗ-II. Т. XLII. № 44690, 44691.

родских общественных и сословных собраниях»[91]. Председателям собраний (предводителям дворянства) предоставлялась неограниченная власть над собраниями, вплоть до права их закрытия. Им надлежало следить за тем, чтобы в ходе прений в собраниях не были затронуты вопросы, «несогласные с законами» или выходящие за рамки земской компетенции. В случае спора мнение председателя становилось решающим. Он не был обязан подчиняться большинству собрания. Незаконные, по мнению председателя, постановления оставались без его подписи, а принятые или подписанные после закрытия председателем собрания объявлялись недействительными. Члены собрания, продолжавшие прения или принявшие постановление после его закрытия, подвергались денежному взысканию в размере от 25 до 100 рублей с каждого лица. Инициаторы такого рода нарушений, если они не подлежали уголовной ответственности, исключались из общественных и сословных собраний на срок от 3 до 9 лет (ст. 17). Закон предусматривал уголовную ответственность председателей собраний за допущение прений по вопросам, не относящимся к компетенции собраний (ст. 19).

Надо признать, что в новых правилах был использован весьма остроумный способ сдерживания оппозиционности земских собраний, хотя его и не назовешь новым. Считая нецелесообразным усиливать давление на дворянство и увеличивать над ним административную опеку, правительство возложило надзор за законностью действий оппозиционного дворянства на само же дворянство в лице его предводителей. Правда, эта мера способствовала дальнейшему политическому расслоению класса, который продолжал рассматриваться как опора престола. В земских собраниях она вела к группировке сил на иных, чем сословные, интересах. Ведь произволу председателя не было противопоставлено никаких гарантий прав членов собрания, кроме оговорки, что недовольные решением могут письменно изложить свое мнение и приложить его к журналу заседания. Правительство надежно гарантировало себя от нежелательных прений в собраниях: отныне за их содержанием строго следили лично ответственные председатели.

Вторым законом были запрещены сношения между земствами различных губерний, даже по общим делам управления, а издаваемые земствами журналы собраний, доклады управ полностью подчинялись губернаторской цензуре, печатались не иначе как с разрешения губернатора. Позднее было установлено, что отчеты земских управ должны печататься тоже с разрешения губернатора и в ограниченном количестве (только для раздачи гласным)[92]. Циркуляр часто использовался губернаторами для запрещения печатания и журналов земских собраний в количестве, превышающем число гласных. На практике это приводило

[91] Под общественными законодатель подразумевает всесословные собрания.
[92] Циркуляр 8 октября 1867 г. № 217//Собрания правительственных распоряжений... Т. 1. С. 223.

к тому, что местное население полностью утрачивало возможность следить за деятельностью земских учреждений. Складывалась ситуация, при которой даже вновь избранные в собрания гласные не имели возможности ознакомиться с тем, как работало собрание предыдущего созыва.

В 60-е годы лишь Елисаветградское и Московское ГЗС возбуждали ходатайства об отмене этого положения. Причем в Московском ГЗС председатель не допустил прений по данному вопросу. Ставя вопрос на повестку дня, московские гласные говорили: «Лишенные суда наших избирателей и общества, мы не имеем законной почвы как для проверки наших действий и мнений, так и для отчета в них перед избирателями»[93]. Эти ходатайства оставили без последствий, как и поданные в течение 70-х годов. Только в начале 80-х министерство внутренних дел сочло нужным разъяснить губернаторам, что постановления земских собраний можно печатать в любом количестве экземпляров, а циркуляр 8 октября относится только к печатанию отдельными оттисками отчетов и докладов земских управ, предназначенных исключительно для ознакомления гласных с деятельностью управ»[94].

Закон о земских изданиях 1867 г. широко применялся: в 1867 г. был запрещен к печати в части, содержащей прения по закону 21 ноября 1866 г., журнал Новгородского собрания; были напечатаны с изъятиями журналы Калужского (1867) и Тверского (1868) ГЗС[95].

Еще одной мерой усиления контроля центральной администрации за деятельностью земства был циркуляр, вменивший губернаторам в обязанность сообщать в министерство внутренних дел сведения «о ходе занятий губернских и уездных земских собраний немедленно по окончании сессий или даже во время самих заседаний»[96]. «Высочайше» утвержденным 7 июля 1867 г. положением Комитета министров был определен порядок оставления без последствий ходатайств ГЗС[97].

Другое важное направление ограничительного законодательства было связано с контролем за лояльностью земских служащих. Циркуляром министерства внутренних дел от 12 октября 1866 г. предписывалось, чтобы все распоряжения, касающиеся земских служащих, избираемых и назначаемых земскими управами в заведения земства, а также касающиеся замещения должностей по найму, были немедленно сообщаемы, со всеми документами о личности претендентов, начальнику губернии[98]. Разъяснением Сената от 16 декабря 1866 года было дано расширительное

---

[93] *Веселовский Б. Б.* Указ. соч. Т. 3. С. 219.

[94] ЦГИА СССР. Ф. 1287. Оп. 27. Д. 1068. Л. 3—4, 11 об.

[95] Санкт-Петербург. ведомости. 1870. № 14.

[96] Циркуляры министерства внутренних дел от 19 января и 24 декабря 1868 г.//Сборник правительственных распоряжений... Т. 4. С. 95.

[97] ПСЗ-II. Т. XLIV. № 52465.

[98] Циркуляр № 204//Сборник правительственных распоряжений... Т. 1. С 293.

толкование прав губернской управы (ст. 69 Положения 1864 г.), предоставляющее губернаторам утверждать или не утверждать лиц, избранных земским собранием, под предлогом их «неблагонадежности».

В течение 1868—1870 гг. были проведены мероприятия по административному подчинению разных земских служащих соответствующим правительственным учреждениям (земские врачи и фармацевты — врачебным управам и губернаторам, попечители училищ — училищным советам, учителя — инспекторам и т. д.). Эти постановления существенно ограничили самостоятельность земств в подборе кадров. Губернаторы широко использовали предоставленные им права: кандидатуры мировых судей, членов училищных советов от земства, должностных лиц управ и т. д. тщательно проверялись ими на предмет благонадежности. Относительной свободой управы продолжали располагать лишь при заключении договоров найма.

Свобода земств в этом вопросе часто вызывала конфликты с губернаторами, и последние вносили в министерство внутренних дел представления о необходимости изменить порядок найма земских служащих. Так, Черниговский губернатор 30 января 1877 г. сообщал: «Исключая председателей УЗУ, все остальные служащие лица по земским учреждениям стоят вне нравственной оценки со стороны губернатора... Все эти лица, как входящие в состав канцелярии управ, так и приглашаемые для посторонних занятий, как, например, статистические исследования, врачи, ветеринары, смотрители больниц, определяются не только без согласия, но без всякого ведома со стороны губернатора»[99]. В 1879 г. требуемое дополнение внесли в законодательство[100]. С оговоркой на временный характер меры[101] власть губернатора была распространена на земские и городские учреждения «при замещении ими тех из постоянных по сим учреждениям должностей, утверждение в коих не поставлено действующим законом в прямую зависимость от губернатора или министра внутренних дел»[102]. Эта мера вызвала «удручающее впечатление в среде земских и городских представителей, а отчасти и населения, усмотревших в этом... недоверие к себе правительства»[103].

---

[99] ЦГИА СССР. Ф. 1287. Оп. 27. Д. 932. Л. 4.

[100] Положение Комитета министров 19 августа 1879 г. о губернаторском надзоре за перемещением и назначением земских служащих//ПСЗ-II. Т. XLIV. № 59947.

[101] Положение принималось в разгар деятельности народников и в условиях революционной ситуации.

[102] ЦГИА СССР. Ф. 1287. Оп. 27. Д. 932. Л. 96 об.

[103] Там же. Л. 181—190.

Глава четвертая. ЗЕМСКИЕ УЧРЕЖДЕНИЯ В ПЕРИОД 1890—1917 гг.

1. ЗЕМСКАЯ КОНТРРЕФОРМА

Политические притязания земских учреждений представлялись правительству достаточно серьезной угрозой. Поэтому на протяжении всей истории земств шло наступление на эти учреждения, ограничение их политической дееспособности. С самого начала центральная и местная администрация строго следила за соблюдением земствами пределов их компетенции. Мероприятия правительства оставляли земским учреждениям относительную свободу действий только в чисто хозяйственной сфере, а местные власти по своей инициативе лишали их возможности осуществлять провозглашенные в положении права. Основная масса ограничительного законодательства приходится на конец 60-х годов, когда еще не наблюдалось заметной общественной деятельности земских учреждений. То есть это законодательство носило во многом характер профилактический, учитывало былую активность дворянских собраний. В 60-е годы, борясь с «призраком» оппозиционности земств, правительство возмещало упущения Положения 1864 г. отдельными актами. Позднее, в 70—80-е годы, когда политические выступления земских учреждений стали реальностью, оказались уже непригодными основополагающие идеи этого Положения и самодержавие пошло на радикальную меру— принятие земской контрреформы.

К концу 70-х годов политическая ситуация в стране снова обострилась. В 1878—1879 гг. наблюдалось максимальное число крестьянских выступлений (46—в 1879 г. и 31—в 1878)[1], а также рост стачечной борьбы. В конце 1878 г. в Петербурге возник «Северный союз русских рабочих», объединивший несколько сот человек в целях борьбы за политические свободы. В августе 1879 г. в Петербурге возникла революционная организация народников «Народная воля», выступавшая за уничтожение самодержавия, созыв Учредительного собрания, установление демократических свобод и передачу земли крестьянам. Напряженная ситуация вынуждала самодержавие лавировать между разными отрядами оппозиции. Репрессии в отношении революционеров сочетались с заигрыванием с либеральными элементами.

Авторы многочисленных проектов предлагали свои способы выхода из кризиса. При этом все сходились на том, что необходимо изменить положение дел в органах местного самоуправления. Реакционеры предлагали пересмотреть Положение 1864 г. с целью усиления роли администрации[2], либералы говорили о

---

[1] См.: *Зайончковский П. А.* Кризис самодержавия на рубеже 70—80-х годов. М., 1964. С. 10.

[2] Среди проектов реакционеров были: *Фадеева Р. А.* «Мысли без утайки о современном положении русских дел» (*Зайончковский П. А.* Указ. соч. С. 195); пермского губернатора Анастасьева «О преобразовании уездных зем-

необходимости скорейшего введения центрального представительного учреждения, установления некоторых свобод, решения земельного вопроса.

Для изыскания способов выхода из кризиса в период с марта 1878 по апрель 1879 г. созывалось четыре Особых совещания, основная задача которых состояла в разработке мер «по охране спокойствия и безопасности империи». Успех революционной пропаганды участники совещаний объясняли ослаблением административной, особенно полицейской, власти после проведенных в 60-е годы реформ. С 1 августа 1878 г. был введен институт полицейских урядников, в обязанность которых вменялось «в участках, им вверенных, охранять общественное спокойствие и следить за проявлением каких бы то ни было мыслей и толков, направленных против правительства, законных властей и общественного порядка, равно и к подрыву в обществе добронравственности и прав собственности»[3]. 9 августа 1878 г. издан закон «О временном подчинении дел о государственных преступлениях и некоторых преступлениях против должностных лиц ведению военного суда, установленного для военного времени» (ПСЗ-II. Т. LIII. № 58778). 1 сентября 1878 г. были утверждены Правила, содержащие «необходимые особые меры к ограждению общественного спокойствия и безопасности» (СЗ 1892 г. Т. XIV. Прил. I. Ст. 1). 5 апреля 1879 г. указом императора вводились должности временных генерал-губернаторов (ПСЗ-II. Т. LIV. № 59476).

Одновременно брался курс на некоторые уступки либералам. В январе 1880 г. Александр II высказал пожелание к 25-летию царствования «дать обществу больше, чем ныне, участия в обсуждении важнейших дел». Для выработки практических мер было создано Особое совещание, в состав которого входили: наследник престола, П. А. Валуев, князь С. Н. Урусов, шеф жандармов А. Р. Дрентельн и министр внутренних дел Л. С. Маков. Заседания совещания состоялись в январе и не дали никаких результатов, так как ни один из представленных конституционных проектов не сочли приемлемым.

После неудавшегося покушения на Александра II, организованного С. Н. Халтуриным, была создана Верховная распорядительная комиссия[4]. На должность главного начальника (как говорили, диктатора) был назначен граф М. Т. Лорис-Меликов. В докладной записке «О задачах Верховной распорядительной комиссии по охране государственного порядка»[5] он предлагал

ских учреждений в связи с полицейским управлением» (ЦГИА СССР. Ф. 1683. Оп. 1. Д. 113. Л. 1—14 об.); официальных кругов: *Головнин А. В.* Записка о более существенных причинах распространения революционной пропаганды в России и о мерах для прекращения ее (*Зайончковский П. А.* Указ. соч. С. 200); либералов: *Скалон В. Ю.*, *Муромцев С. А.* О внутреннем состоянии России//*Скалон В. Ю.* Мнения земских собраний о современном положении России. Берлин, 1883.

[3] Сборник циркуляров и инструкций министерства внутренних дел за 1878 г СПб., 1880. С. 171.

[4] ПСЗ-II. Т. LV. № 60492.

[5] Былое. 1918. № 4/5. С. 154—161.

сочетать карательные меры против революционеров с постепенным возобновлением преобразовательной политики, в частности с некоторой «либерализацией» в отношении к местному самоуправлению. 11 августа 1880 г. Лорис-Меликов назначил ревизию девяти губерний для выяснения потребностей местного управления[6]. Проводящим ревизию сенаторам было поручено в первую очередь узнать настроение крестьян, составить отчет о количестве и причинах волнений по ревизуемым губерниям, а также о мерах их прекращения.

В Особом наставлении им предлагалось выявить, «не зависит ли недостаточность личного состава земств от существующего порядка земского представительства и производства выборов; нельзя ли расширить участие земств в решении дел, касающихся местных хозяйственных потребностей, может ли быть изыскана удобная форма для совместных суждений земств различных губерний по таким вопросам, которые бы требовали совокупных мер, не должна ли быть допущена большая гласность в опубликовании журналов земских собраний и т. п.»[7] 22 декабря 1880 г.[8] губернаторам было предписано передать на обсуждение губернских земств проект переустройства органов крестьянского управления. В связи с этим многие земства вновь стали высказывать пожелания о передаче волости в управление земским учреждениям и о введении принципа бессословности в сельские учреждения. Ковровское уездное земство в 1882 г. приняло постановление рекомендовать правительству передать на обсуждение волостных сходов вопрос о земском устройстве волости, «т. е. о волости всесословной, с выбором волостных старшин всесословным волостным сходом»[9]. Результаты работы земских собраний, как и в случае с обсуждением податной реформы, правительство оставило без внимания.

Обращение правительства к земским собраниям возымело неожиданное для него последствие. Земства стали заявлять ходатайства о перенесении обсуждения этого и ряда других вопросов в центральное собрание выборных от всех земств. Первым выступило Хвалынское УЗС. В качестве санкции председателю собрания и гласному, сделавшему незаконное заявление, предложили выйти из состава собрания. 23 июня 1881 г. Тверское ГЗС приняло решение ходатайствовать о созыве народных представителей в особое совещательное учреждение. Всего в 80-е годы было подано шесть ходатайств о народном представительстве[10].

---

[6] В Самарской, Саратовской, Киевской, Черниговской, Воронежской, Тамбовской, Костромской, Казанской, Оренбургской.

[7] Конституция графа Лорис-Меликова. Берлин, 1904. С. 38.

[8] Циркуляр министерства внутренних дел//Сборник правительственных распоряжений по делам, до земских учреждений относящимся. СПб., 1891. Т. XIII. С. 52.

[9] *Карышев Н.* Земские ходатайства. 1865—1884. М., 1990. С. 143.

[10] В дореволюционной литературе (см. *Богучарский В. Я.* Из истории политической борьбы в 70-х и 80-х годах XIX в.: Партия «Народная воля», ее происхождение, судьбы и гибель. М., 1912; *Тихомиров Л.* Конституционалисты

Газета «Земство», издававшаяся в 1880—1881 гг. А. И. Кошелевым под редакцией В. Ю. Скалона, уделяла большое внимание преобразованию местного управления, проблеме всесословной волости. Газета писала, что «административно-полицейский характер задавил волость», а «односторонне-хозяйственный характер сделал земство бессильным»[11].

В докладе от 28 января 1881 г. Лорис-Меликов излагал программу дальнейших преобразований. Исходя из невозможности введения в стране представительных учреждений, он предлагал «в видах успокоения правильными занятиями возбужденных умов, жаждущих деятельности», привлекать дворянство, земство и города к участию в обсуждении второстепенных проектов. Для этого он считал полезным время от времени призывать их представителей в Государственный Совет[12], при котором предполагал учредить временные подготовительные комиссии, наподобие Редакционных комиссий 1858 г. Работы этих комиссий рассматривались бы с участием представителей от земства и некоторых крупнейших городов.

В совещании 1 марта 1881 г. императору предстояло сообщить о своем решении, которое должно было определить сроки начала работы министерств над составлением проекта. Но осуществлению этого плана помешало убийство Александра II, совершенное народовольцами. После этого события началось неуклонное наступление реакции.

Новый курс был провозглашен в Манифесте Александра III. Он заявил о намерении утверждать и охранять самодержавную власть[13]. 4 апреля 1881 г. принимается «Положение о мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия»[14]. Срок его действия определялся в три года. В нем подтверждалось право губернаторов и градоначальников утверждать поступающих на все должности по земским и городским органам общественного управления и судебно-мировым установлениям, а также требовать увольнения служащих этих учреждений, если их признают неблагонадежными. О фактах выборов на такие должности неблагонадежных лиц губернаторы обязывались доносить в министерство внутренних дел с подробностями биографии и результатами наблюдения за поведением вызывающих подозрения лиц[15].

в эпоху 1881 г. М., 1895) высказывалось мнение, что в 1878—1879 гг. существовала нелегальная земская организация «Земский союз». Однако пока эта точка зрения не имеет документального подтверждения.

[11] Земство. 1881. № 19.

[12] Былое. 1918. Кн. 4/5. С. 162—166.

[13] ПСЗ-III. Т. I. № 1.

[14] Там же. № 350.

[15] В конфиденциальной записке Вологодского губернатора от 29 января 1889 г. сообщалось министру внутренних дел, что в ГЗС среди гласных имеется пять человек, замеченных в неблагонадежности, которые ранее состояли под надзором полиции и даже находились в заключении по политическому делу (ЦГИА СССР. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 1832. Л. 11—14 об.).

Вступивший на пост министра внутренних дел в начале мая 1881 г. Н. П. Игнатьев разработал и осуществил на практике проект созыва назначенных правительством «сведущих людей». Они собирались дважды, но начинание Игнатьева не встретило сочувствия у земств. Они стали заявлять ходатайства, чтобы земские люди привлекались к участию в законодательстве не в отдельных случаях и не по назначению правительства, а постоянно и по выбору самих земств.

При Игнатьеве была создана Особая комиссия для составления проектов местного управления[16]. В ее состав вошли сенаторы (С. А. Мордвинов, А. А. Половцев, И. М. Шамшин и др.), ревизовавшие в 1880—1881 гг. ряд губерний, а также представители различных ведомств. Вначале большинство ее членов придерживалось мнения, что просьбы земств о расширении их прав следует удовлетворить, так как это поможет восстановлению в стране нормальной политической обстановки. Главную задачу видели в четком разграничении компетенции земских и коронных установлений.

В апреле 1882 г. из состава Кахановской комиссии было выделено Особое совещание для составления нового проекта местного самоуправления[17]. В ноябре 1882 г. в состав комиссии вошел ряд представителей местной администрации и предводителей дворянства: А. А. Пазухин, С. С. Бехтеев, А. Р. Шидловский, Н. Е. Баратынский и др.

В составленном к октябрю 1884 г. проекте Особого совещания предусматривалась выборность председателей земских собраний, расширение права ходатайств, понижение земельного ценза, некоторое уравнение количества гласных между куриями, избрание гласных от крестьян непосредственно сельскими сходами, право назначать суточные и прогонные деньги уездным гласным и созывать общие съезды земских представителей с разрешения губернского присутствия и министра внутренних дел. Проект предусматривал упразднение крестьянской волости и создание низшей земско-административной единицы во главе с волостелем, избираемым земством. В задачу волостеля должен был входить контроль за исполнением земских и правительственных поручений. Для упрочения положения администрации на местах предлагалось учредить в губернии и уезде смешанные присутствия из земских и правительственных представителей. Черты будущей контрреформы уже проступают в этом проекте, но в нем заметны и немаловажные уступки пожеланиям земств, в частности суточные гласным и право съездов.

---

[16] Она получила название Кахановской, по фамилии председателя, статс-секретаря М. С. Каханова.

[17] Подробно о Кахановской комиссии см.: *Большов В. В.* Кахановская комиссия (1881—1885): К вопросу о внутренней политике самодержавия первой половины 80-х годов XIX в.: Дис. ... канд. ист. наук. М., 1981; *Захарова Л. Г.* Земская контрреформа в России. М., 1978. С. 75—90; *Зайончковский П. А.* Российское самодержавие в конце XIX столетия: Политическая реакция 80-х — начала 90-х годов. М., 1970. С. 218—240.

В ноябре 1884 г. состав комиссии еще раз значительно увеличили за счет представителей различных ведомств и местных деятелей-экспертов, преимущественно губернаторов и предводителей дворянства. Возглавил экспертов А. Д. Пазухин. В ходе нового обсуждения выяснилось, что в комиссии сформировалась прочная оппозиция проекту. Пазухин считал необходимым учредить на местах должность участкового начальника, в руках которого сосредоточился бы весь надзор за крестьянским управлением, власть судебная и административная. Реакционной группировке сделали значительные уступки: отказались от планов преобразования крестьянской волости, установили имущественный ценз для должности волостеля, определили особое значение органов надзора за крестьянским самоуправлением. Крупным собственникам предполагалось предоставить право быть гласными УЗС без избрания, а от выборов председателя собрания и выплаты суточных денег гласным снова отказались. Тем не менее проект не удовлетворил реакционеров как недостаточно последовательно проводящий идею преобладающей роли дворянства в земских учреждениях. Поэтому проект комиссии отвергли, а 28 февраля 1886 г. распустили и саму комиссию.

В начале 1882 г. под влиянием славянофильских идей о «целительном» обращении к старине Игнатьев занялся составлением проекта созыва Земского собора[18]. Собор Игнатьева не имел ничего общего с представительным учреждением того же названия, проекты создания которого появлялись в 60-х годах. Целью Собора должно было стать «единение царя с народом». Автор проекта полагал, что все «недоразумения и опасения» отпадут, когда «царь и земля войдут в непосредственное общение»[19]. 30 марта представленный императору проект Манифеста получил одобрение. Но уже в конце мая эту идею решительно отвергли.

30 мая на пост министра внутренних дел назначили Д. А. Толстого, человека крайне реакционных взглядов. Почти сразу резко обострилось отношение администрации к земствам. Участились случаи опротестования и признания недействительными постановлений земских собраний. 7 июня 1886 г. в связи с заявлением Новгородского губернатора о систематических препирательствах с губернской администрацией и самовольных действиях Череповецкого земства последовало Положение Комитета министров, предоставляющее министру внутренних дел полномочие передавать правительственной комиссии сроком на три года права и

---

[18] Идея созыва Земского собора в 80-е годы снова становится популярной. И. С. Аксаков и Д. П. Голохвастов придерживались мнения, что он должен состоять из представителей трех сословий, избранных на основе прямых выборов, но ни в коем случае не из представителей земств и городов. В конце 70-х годов идея созыва Земского собора высказывалась в нелегальной газете «Самоуправление» (издавалась в Женеве в 1878—1879 гг.). Собор должен был обладать законодательной и учредительной властью.

[19] *Зайончковский П. А.* Кризис самодержавия на рубеже 70—80-х годов. С. 453.

обязанности УЗУ. Четыре представителя Череповецкого земства высылаются административным путем[20].

В это же время развернулась уже ничем не прикрытая травля земской интеллигенции. Секретное отношение департамента полиции от 22 декабря 1886 г. предписывало всем местным властям обратить серьезное внимание на состав земских «статистиков, служащих по найму при статистических отделениях земских управ и немедленно отстранять от занимаемых должностей и впредь не допускать к ним лиц, политически неблагонадежных»[21].

Тщательно соблюдалось правило о запрещении совместных мероприятий земств различных губерний.

Предполагая вернуть дворянству утраченную им первенствующую роль в земстве, правительство стремилось создать этому сословию максимально благоприятные условия. Изданный в 1885 г. Манифест по случаю 100-летия Жалованной грамоты дворянству гласил: «Мы для пользы государства признаем за благо, чтобы российские дворяне и ныне, как и в прежнее время, сохранили первенствующее место в предводительстве ратном, в делах местного управления и суда, в бескорыстном попечении о нуждах народа, в распространении примером своим правил веры и верности и здравых начал народного образования»[22]. В 1889 г. было принято решение о понижении уплачиваемых дворянами процентов по ссудам Дворянского банка и о предоставлении им других льгот. В Государственном Совете рассматривался доклад министра финансов «Об облегчении порядка досрочного погашения ссуд, выдававшихся «Обществом взаимного поземельного кредита». Обе меры имели целью облегчение дворянству выкупа заложенных имений.

По мере наступления реакции активизировалось «правое» крыло в земстве. Реакционными земскими деятелями А. Д. Пазухиным, К. Ф. Головиным, Н. П. Семеновым высказывались идеи о том, как следует устроить местное самоуправление. Пазухин главным злом считал принцип бессословности. Он предлагал усилить влияние правительства на земские дела, восстановить сословные учреждения[23].

Со второй половины 80-х годов официальная печать перешла от призывов к земству «не браться не за свои дела» к открытому обоснованию грядущей контрреформы. «Самое главное, — писал М. Н. Катков, — устроить на твердых началах и поставить в правильное отношение к центральному правительству земство и местное управление»[24]. «Московские ведомости» писали, что

---

[20] ПСЗ-III. Т. VIII. № 5303. О введении в Череповецком уезде особого по земским делам Временного управления.

[21] *Львова Т. Н.* Московское земство в 1865—1890 годах: (Социальный состав и практическая деятельность). Дис. ... канд. ист. наук. М., 1968. С. 308.

[22] ПСЗ-III. Т. V. № 2882.

[23] См.: *Пазухин А. Д.* Современное состояние России и сословный вопрос. М., 1886.

[24] *Твардовская В. А.* Идеология пореформенного самодержавия. М., 1978. С. 232.

«земства развращают население до последних его слоев, и нравственно и политически, воспитывая в нем хищничество и похоть власти»[25].

Нельзя не признать, что к концу 70-х годов наступил кризис земских учреждений. Лишенные инициативы, задушенные произволом администрации, земства работали как бы по инерции. В том, что работа продолжалась, была заслуга в основном «третьего элемента». Что касается гласных, то многие из них настолько утратили интерес к своей общественной обязанности, что перестали посещать заседания земских собраний. Это явление вызывало тревогу передовых земских деятелей. В 1889 г. по поводу 25-летия деятельности земских учреждений газета «Новое время» замечала, что это один из «грустных юбилеев», «в котором реформы предыдущего царствования обвинять невозможно», так как «их некому было давать и некому понять»[26].

В конце 1885 г. Пазухин стал директором канцелярии министерства внутренних дел и приступил к разработке нового проекта. Пазухин предполагал создать в уезде институт земских участковых начальников. Назначаемые верховной властью, они соединяли бы в одном лице судебную и административную власть. Предусматривалась иная система выборов в земские учреждения, вместо управы — исполнительный орган, присутствие по земским делам, составленное из местной администрации с участием двух членов от земства[27].

Даже такой проект вызвал возражения К. П. Победоносцева. Он стоял за резкое уменьшение числа гласных (не более 25, даже в УЗС) и поэтому возражал против предоставления крупным собственникам права быть гласными без избрания. По его мнению, крупное землевладение само по себе еще не являлось гарантией благонадежности. Меры, направленные на ограничение «произвола» земских учреждений, получили одобрение Победоносцева. Он также считал, что следовало бы «открыть недовольным — в течение известного срока — право обжалования состоявшихся в прежнее время постановлений земства»[28].

В январе 1887 г. в Государственный совет внесли проект закона о земских начальниках, а 8 января 1883 г. — проект преобразования земских учреждений. Оба проекта вызвали резкие возражения, поэтому особое согласительное совещание занялось разработкой приемлемого варианта обоих законов. 8 марта 1888 г. появился новый вариант закона о земских участковых начальниках, несколько ограничивший судебные полномочия последних. Тем не менее проект снова был забаллотирован. 39 чле-

---

[25] Моск. ведомости. 1886. № 131.

[26] Новое время. 1889. № 4627.

[27] Подробнее см.: *Захарова Л. Г.* Земская контрреформа. С. 93.

[28] ЦГИА СССР. Ф. 797. Оп. 96. Д. 95. Л. 1—7 об. (Письмо оберпрокурора Синода К. П. Победоносцева министру внутренних дел Д. А. Толстому о своих замечаниях на проект изменения устройства земских учреждений с целью значительного ограничения в них выборного начала и подчинения их правительственному контролю. Копия).

нов, проголосовавших против законопроекта[29], считали, что близкий к народу орган власти должен распространять свое влияние на все население уезда, а потому входить в состав общего местного управления[30]. Несмотря на то, что и это предложение имело в виду ограничение самоуправления, император предпочел остановиться на проекте меньшинства: в интересах самодержавия было усиление роли дворянства, но никак не пополнение рядов бюрократии. По резолюции Александра III приняли закон об участковых начальниках в редакции Пазухина.

Проект Положения о губернских и уездных земских учреждениях вновь оказался в Государственном совете 4 февраля 1890 г. Министром внутренних дел стал к тому времени И. Н. Дурново. Проект существенно изменился. В угоду либералам сохранили выборное начало в организации земских управ. Но при этом число гласных как УЗС, так и ГЗС значительно сократили, почти все случаи участия в выборах по доверенности исключили, министру внутренних дел предоставили право в исключительных случаях назначать гласными лиц из числа имеющих право участвовать в избирательных съездах. 12 июня 1890 г. новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях было принято[31].

Краткая характеристика актов контрреформы. Положение 1889 г. о земских участковых начальниках[32] устранило разнобой в руководстве крестьянским управлением. Земскому начальнику поручался «надзор за всеми установлениями крестьянского общественного управления», «производство ревизии крестьянских учреждений», а также судебные функции (ст. 23). С введением этого института связывались надежды, что среди крестьянского населения наконец-то воцарятся мир и благополучие. Поэтому «расход, потребный на содержание земских участковых начальников и кандидатов к ним», был принят на счет государственного казначейства.

В компетенцию земских начальников, как когда-то мировых посредников, входили ряд распорядительных действий по крестьянским делам и судебно-административные функции. Но земские начальники представляли более широкий круг государствен-

---

[29] См.: Отчет по Государственному совету за 1889 год. СПб., 1890. С. 30.

[30] См.: Там же. С. 15.

[31] ПСЗ-III. Т. X. № 16927. Распространялось на Бессарабскую, Владимирскую, Вологодскую, Воронежскую, Вятскую, Екатеринославскую, Казанскую, Калужскую, Костромскую, Курскую, Московскую, Нижегородскую, Новгородскую, Олонецкую, Орловскую, Пензенскую, Пермскую, Полтавскую, Псковскую, Рязанскую, Самарскую, Санкт-Петербургскую, Саратовскую, Симбирскую, Смоленскую, Таврическую, Тамбовскую, Тверскую, Тульскую, Уфимскую, Харьковскую, Херсонскую, Черниговскую, Ярославскую губернии.

[32] ПСЗ-III. Т. IX. № 6169. Распространялось на губернии: Астраханскую, Бессарабскую, Владимирскую, Воронежскую, Вятскую, Екатеринославскую, Казанскую, Калужскую, Костромскую, Курскую, Московскую, Нижегородскую, Новгородскую, Олонецкую, Оренбургскую, Орловскую, Пензенскую, Пермскую, Полтавскую, Псковскую, Рязанскую, Самарскую, Санкт-Петербургскую, Таврическую, Тамбовскую, Тверскую, Тульскую, Уфимскую, Харьковскую, Херсонскую, Черниговскую, Ярославскую и 5 уездов Вологодской губернии.

ных, а не только сословных интересов, что обусловило значительное расширение их прав по сравнению с мировыми посредниками. Им принадлежало право надзора за состоянием мирских капиталов, за ссудо-сберегательными товариществами и кассами, за опекунствами. Они осуществляли «попечение о хозяйственном благоустройстве и нравственном преуспеянии крестьян участка». Последняя норма в силу неконкретности формулировки часто становилась законным основанием для безграничного произвола земских начальников. Практически бесконтрольно использовалось предоставленное им право наложения без формального производства административных взысканий (ареста или денежного взыскания) за неисполнение сделанных ими распоряжений и требований (ст. 61). По всем вопросам, относящимся к их ведению, земские начальники имели право входить с представлениями к губернатору, во все губернские установления и в уездный съезд земских начальников. В своей деятельности они были обязаны руководствоваться указаниями этих учреждений.

Мировая юстиция в губерниях, где вводился институт земских начальников, ликвидировалась. Новые правила уголовного судопроизводства[33] относили к ведению земских начальников все дела, предусмотренные Уставом о наказаниях, налагаемых мировыми судьями[34]. При рассмотрении жалоб, принесенных на действия должностных лиц сельского и волостного управления, а также в случае усмотрения не очень значительных проступков указанных лиц по должности земский начальник имел право подвергать их без формального производства одному из следующих взысканий: замечание, выговор, денежное взыскание до 1 руб., арест до семи дней. За более важные проступки он мог временно устранить этих должностных лиц от должности и войти в уездный съезд о совершенном их увольнении или предании суду (ст. 62). Из ведения земских начальников по сравнению с мировыми судьями были изъяты лишь кража со взломом, беспатентная продажа питей, табачных изделий и некоторые другие проступки, связанные с нарушением питейного устава.

Постановления земских начальников по вопросам благонадежности, об утверждении списков для волостного схода, а также о наложении ареста за неисполнение распоряжений земских начальников считались окончательными и подлежали немедленному исполнению. На остальные в 30-дневный срок могли приноситься жалобы в уездный съезд. На утверждение уездного съезда приносились также некоторые приговоры волостного и сельского сходов (об установлении или изменении порядка взимания или хранения казенных, земских и мирских сборов с крестьян, соединении сельских обществ, порядке учета волостных правлений и пр.). Постановления земских начальников, связанные с поземельным устройством, обжаловались в губернское присутствие. Туда

---

[33] ПСЗ-III. Т. IX. № 6483.

[34] Судебные уставы 20 ноября 1864 г., с разъяснениями их по решениям кассационных департаментов Правительствующего Сената. СПб., 1878.

же через них приносились на утверждение приговоры сельских сходов, касающиеся опеки над имуществом малолетних крестьян, удаления из сельских обществ, жалобы на все приговоры (ст. 33, 34).

Надзор и руководство деятельностью земских начальников осуществляли их уездные съезды, губернское присутствие и лично губернатор. Последнему предоставлялось право ревизии делопроизводства земских начальников на общем основании. Усмотрев какие-либо нарушения, губернатор предлагал дело на обсуждение губернского присутствия (ст. 66). Ежегодно все земские начальники уезда представляли уездным съездам отчеты о своей деятельности (ст. 67).

Уездные съезды фактически заменили уездные по крестьянским делам присутствия, созданные в 1874 г., и мировые съезды. Соответственно в каждом имелось судебное и административное присутствие.

Постановления и распоряжения съезда приводились в исполнение по распоряжению председателя; в участке — по распоряжению земского начальника или по его поручению должностными лицами волостного (сельского) управления. Постановления уездных съездов об окончательном удалении должностных лиц волостного и сельского управления и предании их суду; о разрешении продажи движимого имущества крестьян для исполнения причитающихся с них взысканий; по жалобам на распоряжения земских начальников в порядке надзора за опекунствами над личностью и имуществами малолетних сирот крестьянского состояния; по жалобам на приговоры и решения волостных судов; об отмене приговоров сельских и волостных сходов считались окончательными. Остальные могли быть обжалованы в губернское присутствие в 30-дневный срок (ст. 96). Губернатор проводил ревизии уездных съездов и давал им указания о единообразном применении законов (ст. 102).

Ежегодные отчеты уездных съездов представлялись в губернское присутствие. Оно заменило собой губернское по крестьянским делам присутствие (по административным делам) и кассационные департаменты Сената (по судебным делам). Несмотря на то что это была в равной мере административная и судебная инстанция, в число шести членов присутствия входил лишь один, должность которого предполагала юридическую подготовку, — прокурор окружного суда. Кроме него, в присутствие входили: губернатор, вице-губернатор, предводитель губернского дворянства, два непременных члена от уездных съездов. Низкий уровень профессиональной подготовки членов губернского присутствия являлся одной из причин того, что институт земских начальников получил печальную известность как воплощение произвола и беззакония. Хотя, конечно, важная причина — в узкоклассовых интересах, на защите которых стояли эти должностные лица, а главное — в их фактически полной безответственности.

Основной задачей губернского присутствия был надзор за правильностью исполнения земскими начальниками и уездными съездами возложенных на них обязанностей, ревизия делопроизводства и рассмотрение жалоб. Кроме того, присутствие рассматривало и утверждало некоторые приговоры сельских сходов, представления об окончательном удалении должностных лиц крестьянского общественного управления, утверждало инструкции уездных съездов для сельских и волостных общественных управлений. Оно же разрешало жалобы на неокончательные постановления земских начальников, привлекало последних к служебной ответственности, разрешало прошения и просьбы об отмене окончательных приговоров и решений уездных съездов и земских начальников по судебным делам.

Постановления губернского присутствия по административным делам за исключением относящихся к поземельному устройству сельских обывателей считались окончательными и подлежали немедленному исполнению. Другие могли обжаловаться в Сенат в течение 30 дней со дня объявления. Независимо от этого на постановления о служебной ответственности земских начальников допускалось приносить жалобы министру внутренних дел (ст. 126). Губернскому присутствию было дано право входить в Правительствующий Сенат с представлениями об отмене постановлений земских начальников и уездных съездов по административным делам в случаях, если дело было рассмотрено с превышением власти, нарушением закона или не подлежало юрисдикции этих должностных лиц и учреждений.

Губернатор наделялся обширными полномочиями в отношении нового управления вплоть до права приостановить приведение в исполнение постановления губернского присутствия. В этом случае дело передавалось министру внутренних дел (ст. 183). Последний в случае необходимости входил в Правительствующий Сенат с представлением об отмене неправильного постановления или распоряжения. При отмене Сенатом решения дело возвращалось для нового рассмотрения в губернское присутствие.

Лица, занимающие должности земских начальников и участвующие в съездах, должны были принадлежать к потомственным дворянам. Они должны были соответствовать также образовательному и имущественному цензу. Последний устанавливался в размере половины необходимого для участия в избрании гласных УЗС либо другого недвижимого имущества, оцененного для взимания земских сборов не ниже 7 500 рублей (ст. 6).

Пребывание в должности земского начальника не исключало участия того же лица в качестве гласного в уездном или губернском земском собрании (ст. 19). Земский начальник не мог только избираться гласным от подведомственных ему сельских обществ.

С принятием положения 1889 г. и без того слабое влияние земских учреждений на волость и дела крестьянского населения практически сводилось на нет. Главное — с созданием должности

земского начальника был ликвидирован пробел в системе местного управления и тем самым устранен существенный аргумент земств в их борьбе за создание мелкой бессословной единицы в волости. Принятие закона о земских начальниках стало первым этапом контрреформы.

* * *

Положение 1890 г. распространялось только на земские губернии. От введения земства в Прибалтийских и Западных губерниях правительство отказалось. Между тем вопрос этот назрел и время от времени поднимался представителями окраин. В 1882 г. правительство даже провело в Лифляндии сенаторские ревизии на предмет возможности и целесообразности внесения изменений в систему местного управления губернии. Результаты ревизии не были использованы, хотя сенаторы и высказались за введение земских учреждений в ревизуемой губернии[35].

В 1881—1883 гг. министерство внутренних дел разрешило созыв в Прибалтийских губерниях дворянских ландтагов для обсуждения вопроса о способах и порядке применения в этих губерниях Положения о земских учреждениях[36]. В 1885 г. Курляндский губернатор сообщил министерству внутренних дел составленный в ландтаге проект приходских и уездных учреждений по заведованию земскими делами[37]. В нем отводилось преобладающее значение дворянству. В § 58 проекта предусматривалось введение вместо губернских земских учреждений «земской управы», состоящей почти исключительно из дворян. Предполагалась безвозмездная деятельность не только членов приходского и уездного собраний, но и должностных лиц их исполнительных органов[38], что, конечно, вело к резкому сужению круга лиц, имеющих реальную возможность участвовать в местном самоуправлении.

Приходское собрание оставалось единственным органом, где могли присутствовать представители всех сословий. Должность приходского головы закреплялась за крупными землевладельцами. Все постановления и распоряжения собрания получали силу после утверждения их уездной управой[39]. Последние предполагалось собирать два раза в год, а в остальное время все распорядительные действия осуществлял уездный предводитель дворянства.

Проект этот во многом перекликался с замыслами Пазухина, но то, что допускалось и даже поощрялось в центральных губерниях, не могло применяться без ущерба для центральной власти в национальных окраинах. Проект признали неприемлемым в 80-х годах как искажающий начала Положения 1864 г. Однако

---

[35] См.: *Александров А.* Феодальное земство: Ответ г. Зиновьеву на его «Опыт исследования земского устройства Лифляндской губернии». СПб., 1895. С. 40.

[36] ЦГИА СССР. Ф. 1287. Оп. 27. Д. 852. Л. 123 об., 124 об.

[37] Там же. Л. 140—167.

[38] Там же. Л. 148 об.

[39] Там же. Л. 155 об.

и после принятия Положения 1890 г., где пошли по пути предоставления преимуществ именно дворянству, решение вопроса о распространении земских учреждений на окраины отложили. Оппозиционная настроенность национального дворянства порождала стремление уменьшить его значение в местных делах. Аналогичное суждение высказывалось русскими землевладельцами Брестского и Кобринского уездов. Авторы записки, поданной в связи с решением вопроса о введении Положения о земских учреждениях в Гродненской губернии, предупреждали, что «введение земства в Северо-Западном крае было бы весьма рискованно». Они считали, что «нужно еще много времени, чтобы получить разумное право полагаться на иноверные элементы населения края в той степени, в какой можно полагаться на население в других местностях империи»[40].

Вплоть до 1904 г. земским хозяйством в Западных губерниях заведовали приказы общественного призрения и губернские распорядительные комитеты. 80% земских сборов уходило на исполнение повинностей, содержание духовенства, устройство помещений для причтов, пособия правительственным учреждениям. Остальное шло на содержание церковноприходских школ, с 1901 г. — врачебной и ветеринарной части в уездах. Тем не менее в губерниях полностью отсутствовали больницы, на каждые 200—300 тыс. населения приходилось не более двух врачей[41]. Закон 2 мая 1899 г. определил порядок образования и расходования дорожного капитала. На дорожные повинности отпускались огромные расходы, но созданные в 1903 г. земские комитеты констатировали полное отсутствие нормальных дорог в Западных губерниях.

Земские комитеты учреждались законом 2 апреля 1903 г. Земское дело в нем признавалось делом государственным. Было решено, что оно должно управляться правительственными органами лишь при содействии земского элемента. Положение о губернских земских комитетах вводилось для девяти Западных губерний и действовало в них до 1911 г. Создание уездных земских собраний не предусматривалось. В уездах действовали только управы по делам земского хозяйства, в которых предводитель дворянства и непременный член исполняли постановления губернских комитетов. Последние состояли как из выборных, так и из назначенных администрацией лиц. Тем не менее за 1903—1911 гг. значительно увеличились сметы на удовлетворение текущих нужд населения.

Указом Правительствующему Сенату 14 марта 1911 г. в губерниях Витебской, Волынской, Киевской, Минской, Могилевской и Подольской было введено с существенными изъятиями Положение 1890 г. Изменения, как говорилось в указе, были вызваны «потребностью обеспечения в земском управлении справедливых интересов русского населения в соответствии с заветами исто-

---

[40] Там же. Оп. 23. Д. 1830. Л. 19.
[41] См.: Земское дело. 1910. № 7. С. 505.

рии и принадлежащим сему населению первенствующим в этом крае значением».

В соответствии с Указом Киев и Минск, подобно С.-Петербургу, Кронштадту, Москве и Одессе, были выделены из уездов в особые земские единицы. В отличие от Положения Указ допускал участие в выборах священно- и церковнослужителей, а также евреев.

Для участия в избирательном собрании от претендента требовалось обладание имущественным цензом в виде оцененной в 7,5 тыс. руб. недвижимости. В двух предварительных избирательных съездах для избрания уполномоченных на земские избирательные собрания образовывалось два отделения, одно для русских избирателей, второе для избирателей польского и другого происхождения. Два отделения было и в уездных земских собраниях при избрании на них губернских гласных. В составе земских управ большинство закреплялось за лицами, занесенными в избирательный список по первому отделению. Некоторые должности по местному управлению мог занимать только русский, например председатель училищного совета.

В начале XX в. вопрос о введении земства в неземских губерниях постоянно рассматривался в Государственной Думе всех созывов. Причем инициатива не всегда шла снизу. Так, 3 апреля 1905 г. «высочайшим» рескриптом на имя иркутского генерал-губернатора Кутайсова было повелено приступить к разработке вопроса о введении земств в пределах Иркутского генерал-губернаторства, в губерниях Тобольской и Томской. В документе указывалось на невозможность решать «выдвигаемые бытовыми условиями важные местные задачи» без представителей населения.

Рескрипт послужил поводом для обсуждения вопроса местными жителями Сибири и в земских собраниях европейской части страны. В результате появился ряд проектов. Общее для всех — признание необходимости широкого применения принципа самоуправления в делах местного хозяйства вообще. Выплеснулось недовольство цензовыми выборами, компетенцией существующих земств. Ссылаясь на удаленность Сибири от центров, этнографические, экономические, общественно-правовые и историко-географические ее особенности, авторы проектов высказывались за необходимость «Областной Сибирской думы», высшего органа сибирского местного самоуправления с законодательными функциями в области местного хозяйства, суда, полиции[42].

28 мая 1908 г. в III Государственную Думу вносится законодательное предложение о введении земства в Сибири (за подписью 101 члена Государственной Думы). Но в ноябре того же года представитель правительства заявил, что отказывается поддержать это предложение, так как находит нецелесообразным

[42] См.: Там же. № 1. С. 33.

решать вопрос о земстве в Сибири ранее осуществления Земской реформы в Европейской России. После этого заявления сибирские делегаты отказались от прежних требований и признали необходимым представить Думе соображения о введении в Сибири уже действующего в 34 губерниях Положения. Однако в связи с местными особенностями в закон предлагалось внести некоторые изменения.

Пассивным избирательным правом предполагалось наделить лиц, хотя и не соответствующих имущественному цензу, но проживающих в данном уезде не менее года и окончивших курс учебного заведения не ниже двухклассного. Высказывалось пожелание принять на счет казны те расходы по содержанию правительственных учреждений Сибири, которые взяты на государственное финансирование в земских губерниях Европейской России.

Комиссия о местном самоуправлении Государственной Думы образовала для решения вопроса специальную подкомиссию, которая приступила к работе еще в 1909 г. К 1910 г. были выработаны основания избирательного закона и способы исчисления количества гласных. Сочли разумным организовать две избирательные курии: крестьянскую и некрестьянскую.

Шла речь и об уменьшении имущественного ценза: количество земли от 80 до 150 десятин, недвижимость — оцененная в 7500 руб. Допускалось зачитывать различные виды имущества в общий ценз. Сельской бесцензовой интеллигенции не дали пассивного избирательного права, но земским собраниям намечалось разрешить избрание на выборные должности состава управ и членов комиссий лиц, не имеющих ценза, но окончивших курс в учебных заведениях, дающих права государственной службы и проживших в уезде не менее трех лет. Проект этот, однако, не был реализован, и решение вопроса о земствах в Сибири отложилось до 1917 г., когда им занялось уже Временное правительство.

Целесообразно упомянуть особо и о Донском земстве. Попытка ввести земские учреждения в области Войска Донского предпринималась еще в 60-х годах, но не увенчалась успехом. В литературе того времени было принято считать, что казаки сами отказались от нового института. Но это не совсем так. Казаки были недовольны лишь формой самоуправления, которая благодаря ряду мер правительства, нарушавших их интересы, воспринималась казачеством как новое тяжелое бремя. Одновременно с введением земств казачья служба превратилась из временной в постоянную. Удовлетворение земских потребностей казаков, прежде производившееся на счет войсковых средств, было переложено на станицы и самих казаков. При том, что казаки составляли 2/3 населения области, они получили лишь 40% мест гласных.

В 1909—1910 гг. вопрос возбудили в думе, и в январе 1911 г. законопроект был внесен на обсуждение. В нем норма представительства казаков увеличилась до 45%. Каждая станица получила право избирать своего гласного, а крупнейшие — по два. Кроме

того, казаки могли быть избраны гласными на избирательных собраниях. Народное образование и медицина относились к обязательным повинностям ввиду слабой удовлетворенности этих потребностей на Земле Войска. Уплата земских сборов со станичных земель возлагалась на станичные общества как на владельцев этих земель. В законопроекте указывалась та часть общевойсковых доходов, которую следовало распределять между станицами пропорционально числу проживающих в них казаков для уплаты земских повинностей этих станиц. В результате общая сумма войсковых доходов, идущая на уплату земского обложения, возрастала до 1 млн. руб., а непосредственно со станиц причиталось всего 100 000, т. е. гораздо меньше, чем без земств[43].

Так обстояло дело в конце XIX и начале XX вв. с введением земского самоуправления в некоторых территориях Российской империи.

* * *

Важной задачей Положения 1890 г. было возвращение дворянству утраченных им позиций в земских собраниях. К концу 80-х годов состав гласных изменился в пользу представителей буржуазии. В Таврическом земстве в состав уездных гласных к 1884 г. входили всего 25,5% дворян[44]. Конечно, такая резкая потеря дворянством мест в земских собраниях наблюдалась не везде, но даже там, где подавляющее большинство традиционно составляли дворяне, их количество уменьшилось к концу 80-х годов. Например, в Воронежском УЗС было соответственно в 1865 г. — 73%, а в 1889 г. — 70% дворян[45]. В ряде земств борьба дворянского элемента с буржуазным приобретала драматический характер. Случай, произошедший в земском избирательном съезде г. Кинешмы, даже вошел в пословицу: «погибли как кинешемцы». Дворянская часть избирательного съезда, давно не имевшая большинства, попыталась провести выборы гласных в отсутствие почти всех представителей буржуазной фракции. Однако результат выборов обжаловали в Правительствующий Сенат, который признал выборы незаконными. На повторных выборах дворян полностью отстранили от участия в земском собрании[46]. Такие случаи не были редкостью.

Желание самодержавия найти опору в представителях дворянства заставляло искать способ приостановить дальнейшее вытеснение этого сословия из местного самоуправления. Внесенные Положением 1890 г. в избирательную систему изменения преследовали именно эту цель. Выборы гласных теперь проводились в

---

[43] См.: Там же. № 2. С. 100—101.

[44] См.: *Маскина А. С.* Таврическое земство в 1866—1890-х годах (Социальный состав, бюджет и практическая деятельность). Дис. ... канд. ист. наук. М., 1982.

[45] См.: *Марьяновский А. А.* Воронежское земство в пореформенный период. Дис. ... канд. ист. наук. М., 1981. С. 60.

[46] См.: *Приклонский С. А.* Очерки самоуправления земского, городского и сельского. СПб., 1886. С. 25.

земских избирательных собраниях и избирательных волостных сходах. Последние только выбирали уполномоченных в земские избирательные собрания (избирательные съезды мелких землевладельцев). В каждом уезде собиралось два избирательных собрания, состав которых определялся сословной принадлежностью участников. Право участия в выборе гласных на земских избирательных собраниях предоставлялось русским подданным, владеющим необходимым количеством земли либо другим недвижимым имуществом. Размер ценза остался прежним. В выборах могли участвовать перечисленные учреждения при наличии указанной собственности, а также уполномоченные от владельцев, имеющих право участвовать в земских избирательных съездах.

Правом участия в земских избирательных съездах обладали лица мужского пола, состоящие в русском подданстве, достигшие 25 лет, в течение года владевшие в пределах уезда землей в количестве не менее 1/10 ценза либо другой недвижимостью, оцененной не менее 1,5 тыс. руб. В этом избирательном съезде участвовали только лично: передачи права по доверенности для них не предусматривалось.

От выборов, производимых на земских избирательных собраниях и съездах, отстранялись должностные лица губернского по земским делам присутствия, кроме предводителя дворянства и членов от земства; священно- и церковнослужители христианских вероисповеданий; местные чины прокурорского надзора; должностные лица губернской полиции; крестьяне, принадлежащие к составу сельских обществ. Таким образом, представители сельской буржуазии могли баллотироваться в земские учреждения лишь от сельского схода, тогда как по Положению 1864 г. они могли участвовать и в съезде мелких землевладельцев.

Гласные от сельского общества избирались волостными сходами. Каждый сход избирал одно лицо, но если число волостей в уезде не превышало определенного крестьянским сходом числа гласных, губернское присутствие могло разрешить волостным сходам многонаселенных волостей избрать по два лица. Из числа избранных кандидатов губернатор утверждал положенный по закону комплект гласных от крестьян и определял очередь, на основании которой остальные избранные лица заступали в должность на освобождающиеся места.

Правильность результатов выборов гласных проверял губернатор. Он же рассматривал жалобы частных лиц на результаты выборов. При замеченных нарушениях делалось представление в губернское по земским делам присутствие. Последнее могло отменить результаты выборов и назначить новые. Избранные сверх положенного числа гласные считались кандидатами на должность. Освободившиеся места замещались кандидатами в очередности, определяемой количеством полученных голосов. Если гласных не хватало, губернское по земским делам присутствие выносило постановление о проведении дополнительных выборов. При избрании менее 2/3 положенного числа гласных губернатор рас-

поряжался о новом созыве избирательного собрания для выбора недостающего числа гласных. Если после этого не оказывалось достаточного количества гласных, министр внутренних дел мог по своему усмотрению продолжить на время не долее трех лет срок полномочия гласных прежнего созыва либо назначить на тот же срок председателя и членов управы.

Новая избирательная система не только устраняла, насколько это было возможно, от выборов представителей недворянских сословий, но и давала дворянству явные преимущества, например большинство мест гласных в собраниях. Сильно сузился круг возможных участников съездов и собраний: практически свелось на нет право участия в избирательных съездах по доверенности (оставалось только за родственниками, опекунами, попечителями и уполномоченными от владельцев имений в указанных губерниях и уездах). Отстранялись от выборов лица духовного звания и евреи. Значительно уменьшилось количество гласных. Если по Положению 1864 г. в 32 губерниях насчитывалось 12 286 гласных УЗС и 2114 гласных ГЗС, то в 1890 г. их количество по тем же губерниям составляло соответственно 8775 в УЗС и 1474 в ГЗС. Крестьянские выборы вообще были, по сути, заменены назначением гласных.

Система земских учреждений не подверглась изменениям. Служба гласных земских собраний оставалась безвозмездной. Но теперь, борясь с абсентеизмом гласных, закон установил обязательное их присутствие в заседаниях собраний, а нарушители этого правила подвергались взысканиям. Уважительные причины неявки перечислялись в Положении. О наличии такой причины гласный должен был письменно известить председателя, который доводил об этом до сведения собрания. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных было дополнено ст. 1440^1, в соответствии с которой отсутствие без уважительных причин в первый раз наказывалось замечанием от председателя, во второй — денежным взысканием до 75 руб., в третий — сверх денежного взыскания исключением из земского собрания на время, самим собранием определяемое, но не большее, чем до следующих выборов.

Важнейшие постановления земских собраний по-прежнему подлежали утверждению губернатора или министра внутренних дел. Если губернатор не был согласен с каким-либо из этих постановлений, он передавал его на рассмотрение губернского по земским делам присутствия. Если присутствие соглашалось с губернатором, постановление считалось несостоявшимся. При наличии разногласий спорный вопрос разрешал министр внутренних дел. Те из постановлений земских собраний, которые требовали утверждения министра внутренних дел, представлял губернатор вместе с заключением присутствия. Министр по сношении с заинтересованными ведомствами утверждал или отказывал в утверждении постановления.

Даже и не требующие утверждения постановления собраний вводились в действие по прошествии двухнедельного срока, в течение которого губернатор мог остановить их исполнение. Возможности губернатора здесь были расширены весьма значительно. Положение 1864 г. распространяло право губернатора только на незаконные постановления, т. е. «несогласные с законом или постановленные с нарушением круга ведомства, пределов власти или порядка действий». Новый закон давал губернатору право останавливать также постановления, не соответствующие, по его мнению, общим государственным пользам и нуждам или явно нарушающие интересы местного населения. Незаконные постановления губернатор передавал в месячный срок в губернское по земским делам присутствие, а несоответствующие местным пользам и нуждам (нецелесообразные) — в очередное ГЗС. Само по себе правило не было плохим и ограждало интересы как государства в целом, так и местных налогоплательщиков от авантюрных мероприятий или местнических амбиций. Однако правом останавливать нецелесообразные постановления сразу стали злоупотреблять осторожные чиновники, нередко стоявшие во главе губерний.

Решение присутствия о законности решений земского собрания последнее могло обжаловать в Сенат, а целесообразность — если собрание настаивало на своем решении — определялась министерством внутренних дел по протесту губернатора. Отмена или изменение таких постановлений осуществлялась Государственным советом, если речь шла о повышении земского обложения, а в остальных случаях — Комитетом министров.

Надзорная компетенция Сената в соответствии с Положением 1890 г. включала в себя решение вопроса о формальном соответствии постановлений земских собраний закону. Решения Сената не выносились по делам, требующим утверждения губернатора. В первые годы после введения в действие нового положения I департамент Сената пытался принимать к рассмотрению дела, по которым требовалось дать оценку целесообразности постановлений земских собраний. Но министерство внутренних дел вносило протесты по каждому случаю, когда речь шла об оценке Сенатом целесообразности постановления земского собрания.

Если постановления какого-либо земского собрания систематически выходили за рамки законности и целесообразности, правительство могло распустить такое собрание и назначить повторные выборы. В этом случае управа в полном составе назначалась министром внутренних дел.

Компетенция земских собраний изменилась мало. Закон отразил реально сложившуюся практику, предоставив земствам право издавать обязательные для местного населения постановления по более широкому кругу вопросов: меры предосторожности от пожаров, санитарные условия жизни населения, устройство и содержание пристаней, переправ, перевозов, некоторые вопросы народного продовольствия и пр. Все эти постановления требовали

утверждения губернатора. Для наблюдения за их исполнением собрания могли избирать особых участковых попечителей. Они снабжались специальным удостоверением, открытыми листами на бланках и за печатью земств. Обязанность наблюдения за точным исполнением постановлений земских собраний по вышеуказанным предметам возлагалась на полицейские чины, к исключительной компетенции которых по-прежнему относились меры принуждения. В 1910 г. в указе Правительствующего Сената[47] было дано разъяснение, что взыскание недоимок составляет обязанность полиции, а потому удостоверение полиции о получении ею недоимок должно считаться доказательством уплаты собственником имущества числившейся за ним недоимки земских сборов. Если взысканная через полицию недоимка не поступала в кассу земства, то это обстоятельство не давало последнему права требовать ее вторично с плательщика. Можно было только возбудить преследование против должностного лица, не доставившего недоимку по принадлежности. Что касается судебного преследования и обличения перед судом виновных в нарушении обязательных постановлений, этим правом обладали в равной мере полиция, земские управы и участковые попечители. Право издания таких постановлений предоставлялось ГЗС.

Только ГЗС могли ходатайствовать перед правительством через губернатора о местных пользах и нуждах. Если какое-либо собрание уезда желало заявить ходатайство, ему следовало направить в ГЗС соответствующее постановление. Преобладание и контроль ГЗС над УЗС обеспечивалось и предоставленным первым правом рассматривать уездную смету и принимать соответствующие решения. Аналогичным образом рассматривались постановления УЗС. Прошения УЗС о займах тоже предварительно рассматривало ГЗС.

Содержание деятельности управ не изменилось. Правда, введение института земских начальников потребовало координации деятельности. Любые мероприятия земств, относящиеся к сельскому населению, должны были согласовываться с земскими начальниками.

Главные изменения коснулись характера и порядка надзора губернатора за деятельностью управ. Ему предоставили право производства ревизии деятельности земских управ. Усмотрев нарушения, губернатор мог испросить от управы объяснение, а после этого предлагал ей восстановить нарушенный порядок. Если управа затруднялась исполнить распоряжение, ей следовало войти к губернатору с соответствующим представлением. В этом случае дело передавалось в губернское по земским делам присутствие. Решение последнего было обязательным для земской управы, но она могла обжаловать его в Сенат. Право губернаторской ревизии распространялось и на другие исполнительные органы земских учреждений, а также на все подведомственные

---

[47] Указ Правительствующего Сената от 16 февраля 1910 г. № 2366.

земству учреждения. По сути дела, губернатор превращался в непосредственное административное начальство земских учреждений.

Это сильно снижало авторитет собраний, которые прежде были единственным начальством для управ. Именно эти нормы позволили современникам утверждать, что земские учреждения превратились в один из исполнительных органов губернской власти[48]. Так, Череповецкая ГЗУ подала в 1907 г. жалобу об отмене ее постановления о праве выдавать денежные пособия служащим, уволенным административной властью. В решении Сената говорилось, что земство, как учреждение правительственное, не может относиться безразлично к тому случаю, когда его служащие «проявляют деятельность, вредную для государства». Признание же деятельности «вредной с точки зрения государственной» предоставлялось губернатору[49].

Жалобы на решения земских собраний и управ подавались, по усмотрению жалующегося, в само собрание или губернатору (ст. 129). Губернатор давал ей ход в описанном выше порядке (ст. 103).

Центральным мероприятием земской контрреформы было учреждение специального органа административного надзора за земскими учреждениями — губернского по земским делам присутствия. Оно состояло под председательством губернатора из губернского предводителя дворянства, вице-губернатора, управляющего казенной палатой, прокурора окружного суда, председателя ГЗУ и одного члена от ГЗС. Последний избирался собранием из членов губернской управы или гласных собрания. Закон вменял в обязанность присутствия «в подлежащих случаях» обсуждать правильность и законность постановлений и распоряжений земских управ, а также решать другие дела, связанные с земством (прежде всего об ответственности земских должностных лиц и служащих). Решение присутствия выносилось большинством голосов, причем голос губернатора оставался решающим. Последний мог приостановить исполнение принятого большинством голосов определения. В этом случае дело безотлагательно представлялось министру внутренних дел, который входил в Правительствующий Сенат с представлением об отмене решения присутствия либо предлагал губернатору привести его в исполнение. Над деятельностью присутствия был, в свою очередь, установлен жесткий административный контроль. Оно подчинялось специальному Совету министерства внутренних дел.

Признание за земскими учреждениями характера государственных повлекло за собой изменения в статусе выборных земских должностных лиц. Члены и председатели земских управ считались теперь государственными служащими. Им присваивались классные чины, а должность председателя управы занимали лишь ли-

---

[48] См.: *Савельев А.* Старое и новое положения о земских учреждениях. Казань, 1891. С. 11.

[49] Указ Правительствующего Сената от 22 марта 1910 г.

ца, имеющие право на вступление в государственную должность. Члены земских управ избирались и из других лиц, но тогда они не производились в чины, хотя и пользовались во время пребывания в должности правами и преимуществами тех чинов, которым соответствовали классы их должностей. Прослужив в должности члена управы не менее трех трехлетий, они могли быть представлены губернатором к производству в первый классный чин.

Содержание председателям и членам земских управ, избранным собранием, определялось последним до производства выборов. Оклады лиц, назначенных на должности от правительства, определялись губернским по земским делам присутствием, но не должны были превышать «среднего по губернии оклада соответствующей должности» (ст. 126). Увольнение земских должностных лиц от службы по собственному желанию допускалось только по ходатайству, утвержденному губернатором. Отпуск им предоставлялся решением земской управы.

Признание за земской службой государственного характера определило и ряд принципиальных изменений в характере ответственности этих служащих. Вспомним, что Положение 1864 г. ставило привлечение их к ответственности в зависимость от постановления земского собрания. Положение 1890 г. предоставило дисциплинарную власть и право возбуждения уголовного преследования губернскому по земским делам присутствию и министерству внутренних дел. Первое осуществляло предание суду членов УЗУ. Председатели уездной и губернской управы и члены ГЗУ предавались суду по решению Совета министерства внутренних дел, утвержденному министром. Земские наемные служащие, как и прежде, подлежали уголовной ответственности наравне с лицами, состоящими на государственной службе. Дело возбуждалось губернатором либо земскими собраниями и управами. Предание суду входило в компетенцию губернского по земским делам присутствия.

Дисциплинарная ответственность председателей и членов управ была аналогична установленной для всех правительственных чиновников. Дела возбуждались постановлениями соответствующих земских собраний или по распоряжению губернатора. По получении от привлеченных к ответственности необходимых объяснений дело передавалось губернатором в присутствие. При рассмотрении таких дел в состав последнего вместо прокурора входил с правом голоса председатель Окружного суда. В порядке дисциплинарной ответственности на председателей накладывались следующие взыскания: замечание, выговор без внесения в послужной список, удаление от должности (ст. 139). Меру наказания определяло присутствие. Затем в Совет министров внутренних дел подавалось соответствующее постановление. Окончательное решение Совета утверждал министр.

В исторической науке до последнего времени традиционно считалось, что при относительно небольших по объему изменениях по сравнению со старым Положением все приведенные выше ме-

ры якобы должны были предотвратить развитие общественной активности земских учреждений, превратить их в звено аппарата управления, сковать инициативу, сузить возможности. Считалось, что такие земства уже трудно назвать самоуправлением. Однако способ формирования как самих земских учреждений, так и их бюджета, относительная свобода в выборе направлений деятельности, оставленная за ними, позволяют не согласиться с такой точкой зрения. Жесткая регламентация прав и обязанностей субъектов управления и самоуправления, попытка дальнейшего развития зачатков административной юстиции должны были и в немалой степени оказали благотворное воздействие на развитие местного самоуправления. Да и простой здравый смысл подсказывал, что невыгодно упразднять эти учреждения. Дальнейшее развитие событий показало, что правительство в последующие годы стремилось наладить сотрудничество с самоуправлением в хозяйственной сфере при неизменном подавлении их претензий на политическое участие.

2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗЕМСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ В ПЕРИОД 1890—1917 гг.

Общественно-политическая деятельность земств. После 1890 г. вопреки ожиданиям не ослабла и земская оппозиция. Она занимала заметное место в либерально-буржуазном движении. Здесь, несомненно, сказался политический опыт и организованность земств. Широкообразованные, просто здравомыслящие люди, земские деятели видели, что отказ правительства продолжать реформаторскую деятельность неотвратимо ведет страну к революции. Поэтому земские ходатайства, адреса, записки с предложениями в той или иной мере встать на путь конституционных преобразований в 90-х годах подавались в правительство чаще прежнего.

В Манифесте от 20 декабря 1894 г. новый император Николай II заявил о намерении продолжать политику Александра III, «мощно» содействовавшую «всеобщему успокоению». После этого вновь возник поток земских ходатайств с просьбами «открытого доступа голоса земства к престолу» (Орловское, Тамбовское, Тульское и др.)[50]. Адреса были встречены с неудовольствием. 17 января 1895 г. во время приема делегаций от дворянств, земств, городов и казачьих войск император объявил, что будет «охранять начало самодержавия так же твердо и неуклонно, как... покойный Родитель»[51].

С этого времени большая часть земских деятелей встает на путь тайной или явной оппозиции правительству и союза с «третьим элементом». Именно последнее обстоятельство, по мнению Н. М. Пирумовой[52], самым благотворным образом сказалось

[50] См.: *Белоконский И. П.* Земское движение. М., 1914. С. 51.
[51] Там же. С. 52.
[52] См.: *Пирумова Н. М.* Земская демократическая интеллигенция. М., 1986.

на земской работе в целом, ее размахе и эффективности. С этим суждением трудно не согласиться.

Со второй половины 90-х годов достаточно регулярно стали собираться съезды председателей губернских управ[53], и к началу XX в. эти съезды приобрели важное общественно-политическое значение. На них вырабатывалась конституционная программа, оказавшая существенное влияние на политическое развитие страны.

Одной из трибун земства стало Императорское Вольное Экономическое общество (во времена президентства графа П. А. Гейдена). С 1895 г. в Обществе при активном участии земцев ставились вопросы об отмене телесного наказания, новой финансовой политике, реформе денежного обращения. В статистическую комиссию Общества входили почти все земские статистики. Земцы активно сотрудничали в Петербургском комитете грамотности при Вольном Экономическом обществе (закрыт правительством в 1896 г.).

В конце 90-х годов общество переживало очередное гонение на «третий элемент», в деятельности которого усматривалась важная причина заметного усиления земств и повышение их авторитета. В 1899 г. закрыли Юридическое общество при Московском университете под председательством видного земского либерального деятеля, профессора права С. А. Муромцева. Однако репрессивные меры уже не могли затормозить процесса политизации земств.

В ноябре 1899 г. в Москве возник полулегальный кружок «Беседа». Он просуществовал до октября 1905 г. и сыграл большую роль в объединении различных направлений земского либерализма. В него входили Павел и Петр Долгоруковы, Д. И. Шаховской, Ф. А. Головин, Д. Н. Шипов, М. А. Стахович, Н. А. Хомяков, сторонники в той или иной степени народного представительства. Были в кружке и сторонники более умеренных взглядов: А. А. Бобринский, П. С. Шереметев, критика которых направлялась против бюрократии.

Средством достижения желаемого члены кружка считали традиционные ходатайства и записки. «Беседа» просуществовала до 1904 г. Когда в ней стало преобладать конституционное направление, остальные члены ушли из кружка, который вошел в сотрудничество с газетой «Право». Осуществлялась совместная деятельность по изданиям: «Мелкая земская единица» (князья Д. И. Шаховской и Петр Долгоруков), «Нужды деревни» (Н. Н. Львов), «Свод работ сельскохозяйственных комитетов» (А. А. Стахович), «Крестьянский вопрос» (князь Павел Долгоруков), «Политический строй» (И. И. Петрункевич, князь П. Д. Долгоруков).

Более действенные средства пытались использовать создатели нелегального журнала «Освобождение» (ред. П. Б. Струве).

[53] До начала XX в. правительство не проводило отличия между политическим и административным объединением земств. Запрещались как несущие в себе политическую угрозу даже профессиональные съезды.

Преобразование России редакция ставила в зависимость от уступок самодержавия в деле реформ. Идейные принципы журнала были положены в основу либерально-буржуазной организации «Союз освобождения». Ее учредительный съезд состоялся 3—5 января 1904 г. во время III съезда деятелей по техническому образованию в Петербурге. «Освобожденцами» ставились такие политические задачи, как широкий демократизм, конституционный режим, всеобщие, тайные, прямые, равные выборы, защита интересов трудящихся. Ими признавалось право на самоопределение народностей России. Помимо политических требований, программа организации предполагала отчуждение путем выкупа части помещичьих земель, ликвидацию отрезков, чересполосицы, расширение деятельности Крестьянского банка.

Более умеренная часть земцев стремилась к сохранению «чистоты рядов» и возражала против контактов с неземскими элементами. Организационное оформление этой группы началось в ноябре 1903 г. на съезде земцев-конституционалистов. В целом эта группа земцев не была сторонницей парламентаризма. Они предлагали возвращение к допетровским формам — земским соборам. Группа видела свою задачу в представлении петиций и ходатайств о создании представительного органа с совещательными функциями. Она называлась «Союз земцев-конституционалистов».

Правительство по-своему отреагировало на новые веяния в земстве. После проведенной в 1903 г. ревизии земств Тверской губернии министру внутренних дел и тверскому губернатору предоставили особые полномочия в отношении земств. Они назначили должностных лиц, оставили без увеличения смету на 1904 г., устранили от земской службы «вредные» элементы.

25 января началась русско-японская война. Реакция различных групп земства оказалась неодинаковой: от патриотических призывов реакционной части до антивоенных выступлений (Воронежское земство). 15 июля 1904 г. был убит министр внутренних дел Плеве. В задачу его преемника, князя Д. Н. Святополк-Мирского, как когда-то Лорис-Меликова, входило «выразить доверие обществу в критический период». Новый министр полагал, что предоставление земским собраниям возможно больших свободы и полномочий — «лучшее средство для противодействия совершенно негодному для России парламентаризму»[54]. Программа Святополк-Мирского выражала взгляд на земские учреждения как преимущественно хозяйственные. Сторонники его считали, что политические амбиции земств — неизбежные следствия стеснения их в экономическом отношении. Такая логика, естественно, вела к выводу о возможности угасания интереса к политической деятельности в земской среде в случае расширения их хозяйственных прав.

---

[54] *Белоконский И. П.* Указ. соч. С. 207.

20 октября 1904 г. совет «Союза освобождения» принял решение вести агитацию за введение в стране конституционного режима. Среди ближайших задач в нем указывались такие, как участие с целью распространения этой идеи в съездах земских и городских деятелей, пропаганда и широкое празднование 40-летия судебных уставов. «Освобожденцы» подчеркивали необходимость постановки в земских собраниях вопроса о конституционном строе. Следовало разъяснять, что первым шагом в этом направлении станет созыв народного представительства. В числе других задач указывалась агитация за образование союзов лиц либеральных профессий и объединение их в Союз Союзов. Этот Союз, по мысли либералов, должен был стать одним из мирных путей к конституционно-демократическому строю и широким социально-экономическим реформам[55].

Развернутая либералами кампания встретила сочувствие у революционных партий России. В конце 1904 г. газета «Искра» — в то время орган меньшевистского крыла российской социал-демократической партии — опубликовала план «земской кампании». Предлагалось поддержать оппозиционные движения либералов, но при этом «разоблачать половинчатость и узость либерально-дворянских требований». Члены социал-демократической партии призывались выступать на собраниях земцев-либералов, «толкать их влево», откалывать от их движения радикально-демократические силы.

В резолюции Второго съезда земских деятелей в Петербурге (6—9 ноября 1904 г.) вновь говорилось о ненормальности существующего порядка государственного управления, разъединенности правительства и общества, отсутствии условий для эффективного участия последнего во внутреннем государственном управлении. Земцы высказывались за необходимость обеспечения элементарных гражданских свобод: совести и вероисповедания, слова и печати, а также собраний и союзов. При этом подчеркивалось, что важная предпосылка для этого — коренное изменение неполноправного и приниженного состояния крестьянства. Поэтому первоочередной мерой признавалось уравнение крестьян в личных правах с лицами других сословий, освобождение сельского населения от жесткой административной опеки и ограждение его правительственной формой суда взамен сословного крестьянского[56]. Большинство участников съезда высказались за законодательный характер народного представительства. Следуя либеральной традиции, приняли решение обратиться к царю с соответствующей просьбой. Ходатайство не осталось без ответа. Изданный 12 декабря 1904 г. указ включал в себя невнятное обещание ряда мелких реформ и четко заявлял о незыблемости самодержавия.

Однако скоро правительству пришлось понять то, что уже давно понимали либералы, и прежде всего земские деятели, — невоз-

[55] См.: *Львов-Рогачевский В. С.* Наши политические партии. М., 1917. С. 25—35.

[56] См.: *Белоконский И. П.* Указ. соч. С. 295.

можность жить и действовать в жестких рамках прежней государственной структуры. А после расстрела рабочих в январе 1905 г. правительство почувствовало приближение революционного взрыва.

Для разобщения оппозиционных и революционных сил 18 февраля 1905 г. был издан рескрипт на имя нового министра внутренних дел А. Г. Булыгина о намерении «привлекать достойнейших, доверием народа облеченных, избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предположений... при непременном сохранении незыблемости основных законов Империи»[57]. Учреждалось Особое совещание для выработки проекта представительства под председательством Булыгина.

На съезде 22 предводителей дворянства в Москве обсуждался вопрос о современных нуждах России. По мнению участников этого съезда, указанное в рескрипте 18 февраля народное представительство должно было служить «непосредственному приближению к государю народной мысли и общественного мнения»[58]. При этом ему не пристало, следуя примеру конституционных учреждений, ограничивать самодержавную власть. Эта группа едва ли не единственная среди либералов всерьез воспринимала рескрипт.

В состав представительства предполагалось включить выборных людей. Помимо права рассматривать все законопроекты, исходящие из министерств, предполагалось предоставить ему право возбуждения вопросов о необходимости «издания новых законов или изменения прежних». Для предотвращения возможного искажения смысла закона исполнительными властями и «ради сохранения свободы совести, личности и слова» представительному учреждению просили предоставить право запроса министрам. Самое интересное, что ответственными министры оставались по-прежнему перед государем, а не перед чисто номинальным народным представительством. Предполагалось также дать ему право рассмотрения государственной росписи и контроля над «исполненным бюджетом»[59].

Более прогрессивно настроенные общественные силы после событий января 1905 г. сплотились вокруг лозунга Учредительного собрания. К этому требованию в феврале — мае присоединились и земские съезды. Все они высказывались и за всеобщее избирательное право.

После июньского восстания на флоте в условиях развертывающейся революции земские и городские деятели на съезде в Москве (6—8 июля) приняли обращение к народу. В нем была высказана уверенность в необходимости неуклонной борьбы за мирный путь, эволюционные изменения в стране, сотрудничество в уста-

---

[57] Цит. по: *Мякотин В.* Идея земского собора в русском прошлом и настоящем. СПб., Б.г. С. 84.

[58] Там же.

[59] *Мякотин В.* Указ. соч. С. 85.

новлении народного представительства без жертв и потрясений. Земские деятели исходили из необходимости идти на компромиссы для обеих сторон. Именно поэтому они резко критиковали булыгинский проект «Учреждения государственной думы», который, по их мнению, не мог «внести успокоения в страну»[60]. Съезд одобрил и принял в первом чтении проект Основного закона Российской империи, опубликованный в № 180 «Русских Ведомостей».

Проект предусматривал выборы народных представителей по формуле: всеобщая, равная, прямая, тайная подача голосов. Право участия в выборах предоставлялось по проекту всем гражданам Российской империи мужского пола, достигшим 21 года. Предлагалась двухпалатная структура законодательного органа — нижняя Палата народных представителей и верхняя — Земская палата. Выборы должны были проводиться по мажоритарной системе.

Проект критиковали как за неприемлемую, по мнению оппонентов, для России мажоритарную систему, так и за предпочтение, отдаваемое земствам, формирующим из своих представителей верхнюю палату[61].

Земские деятели пытались активно проводить в жизнь решения съезда, но им мешала непопулярность земцев-дворян в среде крестьянства. Перевести крестьянскую революционность в мирное русло земские деятели пытались с помощью сельской интеллигенции.

12—15 сентября в Москве состоялся последний общий съезд земских и городских деятелей, предшествующий организационному оформлению буржуазно-либеральных партий. Были приняты важные резолюции: об организации выборной кампании на местах в государственную Думу, о децентрализации управления вообще и земства в частности, о предоставлении политической автономии Царству Польскому. Съезд обсудил важные вопросы, решения по которым легли в основу партийной программы кадетов.

Аграрная программа предусматривала отмену выкупных платежей, государственную помощь переселению и расселению крестьян, увеличение площади землепользования, законодательное регулирование арендных отношений. Отмечалась необходимость пересмотра законодательства о найме на сельскохозяйственные работы с целью учета равноправия сторон.

По рабочему вопросу на съезде были приняты решения о свободе профсоюзов, о стачках как законном средстве защиты рабочими своих интересов. Ставился вопрос о необходимости реформы фабричного законодательства, распространении его на все отрасли. Шла речь о развитии законодательства об охране труда, Признавалась необходимой независимость фабричной инспекции от полицейских властей. Об установлении 8-часового рабочего

60 *Белоконский И. П.* Указ. соч. С. 295.

61 См.: *Еропкин А.* Земство и народ: К вопросу о народном представительстве. М., 1905. С. 6. 12—13.

дня было сказано неуверенно, с оговоркой о введении его «где возможно». С этой программой собиралась выйти на выборы будущая партия кадетов.

Учредительный съезд конституционно-демократической партии состоялся 12 октября в разгар Всероссийской политической забастовки. 17 октября 1905 г. был издан известный Манифест с обещанием «даровать населению незыблемые основы гражданской свободы», привлечь к участию в Думе лишенные избирательных прав классы населения, установить законодательные прерогативы Государственной Думы.

Одновременно было принято законодательство против политических стачек, почти на всей территории страны вводилось военное положение, вновь вернулись к применению внесудебных репрессий. По стране прокатилась черносотенная волна. Осуществлялись карательные экспедиции.

Тем не менее Манифест 17 октября привлек либеральную буржуазию в лагерь самодержавия. Лидеры будущих партий Д. Н. Шипов, М. А. Стахович, А. И. Гучков, князь Е. Н. Трубецкой приняли приглашение С. Ю. Витте участвовать в образовании первого «конституционного» кабинета.

«Меньшинство» земских и городских съездов, которое не приняло программу кадетов, объединилось в «Союз 17 октября» (октябристы). Во главе партии стояли А. И. Гучков и Д. Н. Шипов. Основное положение их программы, представленной избирателям, — всеобщее избирательное право. Правда, после поражения революции от этого пункта программы октябристы отказались.

11 декабря 1906 г. вышел указ о выборах в Государственную Думу. Куриальная система выборов сохранялась, но была добавлена и рабочая курия. Выборы проходили в марте—апреле 1906 г., кадеты смогли получить 34 % мест. 20 февраля 1906 г. Государственный совет был преобразован в верхнюю палату Думы.

* * *

С этого времени политическая деятельность земств теряет самостоятельное значение, протекает в основном в рамках партий. Гораздо большее значение для данного исследования имеет работа хозяйственно-административных союзов земств и городов. Поэтому здесь мы ограничимся констатацией факта, что наибольшего успеха кадеты добились при выборах в I и II Думы, председательствовали в них известные земские либеральные деятели С. А. Муромцев и Ф. А. Головин. В дальнейшем после принятия избирательного закона 3 июня 1907 г. состав Думы приобретает черносотенный характер. Постепенно кадеты теряют голоса избирателей, отдающих предпочтение более близким к народу партиям. Что касается октябристов, то их количество в Думе было невелико за исключением III, выборы в которую происходили после изменения соотношений курий в пользу помещиков и крупной буржуазии.

Хозяйственная деятельность земских учреждений в 1890—1917 гг. Было бы неверно отрицать, что после 1890 г. постепенно менялась политика в отношении земств. Как будто убедившись в их жизнеспособности, после 30-летнего «испытания на прочность» правительство постепенно становилось на путь сотрудничества с местным самоуправлением, нередко оказывая экономическую помощь в важных для страны областях деятельности земств и городов. Постепенно в обществе и правительстве утверждалось понимание того, что исполнение казенных повинностей вовсе не является основной задачей земств и последние могут принести гораздо больше пользы.

Первым шагом правительства, говорящим об осознании этого факта, стал закон 1 июня 1895 г. Для улучшения казенных путей сообщения земствам передавался капитал в размере 5954,5 тыс. руб. На эту сумму из земских смет были исключены расходы на содержание земских начальников, учреждений по крестьянским делам и губернских статистических комитетов. При этом правительство обязало земства вносить ежегодно на составление дорожного капитала прежде расходовавшиеся на содержание этих учреждений суммы. Многие земства уменьшили отпускаемые на эту статью суммы, используя их на другие нужды. Лишь в начале века эти суммы стали постепенно увеличиваться, рос и улучшался персонал техников-инженеров, а также протяженность исправленных дорог. В 1895 г. расходы земств 34 губерний составляли 6,9 % всей сметы, а в 1912 — 7,7 %[62].

Закон 12 июня 1900 г. ограничил рост земских расходов. Всякое серьезное их увеличение могло включаться в смету лишь с разрешения губернаторов и министра внутренних дел. Однако этим удалось задержать рост смет лишь на год. Затем они снова стали расти, причем с 1900 по 1912 г. даже быстрее прежнего.

Споры по поводу предметов земского обложения являлись одним из самых частых объектов рассмотрения Сената на всем протяжении истории земств. Очень часто возникали споры этих учреждений с железнодорожными компаниями по поводу возможности обложения имуществ последних. Например, в 1903 г. Острогожское уездное земство Воронежской губернии привлекло к обложению уездным сбором принадлежащие обществу Юго-Восточной железной дороги строения, занятые квартирами железнодорожных служащих и обслуживающие хозяйственные нужды последних. Знаменательно, что компания даже не ответила на призывы земства уплатить сбор. Решая этот вопрос и пытаясь обратиться к прецедентам прежних лет, Сенат обнаружил ряд взаимоисключающих решений. Вопрос остался открытым[63].

В целом тенденция к бюджетной помощи земствам, раз возникнув, не исчезала. С 1888 г. значительные средства отпускались в помощь развитию кустарной промышленности министерством

[62] См.: *Русов А. А.* Краткая энциклопедия земского дела в его историческом развитии. Киев, 1914. С. 90.

[63] См.: Земское дело. 1910. № 6. С. 444—446.

государственных имуществ. К 1910 г. сумма ежегодных отчислений достигла 849,4 тыс. руб.

Экономическая помощь населению. Предметом особой заботы земств после 1890 г. стали мероприятия, способствующие экономическому благосостоянию населения. Связанные с этими проблемами вопросы все чаще включались в повестку дня земских собраний. Еще в 1895 г. в земствах 34 губерний на экономические мероприятия приходился только 1 % бюджета. Лишь кое-где велась агрономическая помощь населению, существовали опытные и показательные поля.

Статистические исследования 70-х годов показали, в каком жалком состоянии находится мелкая земледельческая и кустарно-ремесленная промышленность. К концу 90-х годов появились первые ремесленные школы и учебные мастерские, в некоторых земствах — склады для приема и сбыта изделий кустарей. Помощь правительства позволила уделить этой отрасли местного хозяйства больше внимания. Земства стали предоставлять дешевый кредит для защиты кустаря от скупщиков и ростовщиков. С 1907 г. земства получили право устраивать кассы мелкого кредита и помогать ссудо-сберегательным кредитным товариществам. Основной задачей была организация сбыта.

В ряде земств создавались специальные капиталы для помощи обезземелившимся крестьянам. К 1900—1902 гг. по 34 губерниям экономические мероприятия забирали уже 2,9 % сметы, а к 1912 — 6,4 %[64]. Появляются новые формы помощи населению: распространяется сельскохозяйственная литература, улучшенные орудия обработки земли, организуются случные пункты, питомники садовых растений.

Агрономическая служба к 1910 г. была налажена в 310 уездах 34 губерний. 1500 земских агрономов оказывали помощь крестьянам. Земских складов сельскохозяйственных машин до 1891 г. было 37 на всю Россию, а в 1910 — 311 (не было в 35 уездах)[65]. Склады облегчали покупку машин, понижали цены, нуждающимся отпускали технику в кредит.

Активность земств и первые успехи в объединении усилий позволили им успешно противостоять некоторым законодательным начинаниям правительства. Так, протест против принятого 12 июня 1902 г. ветеринарного закона был так велик, что министр внутренних дел Плеве созвал в январе 1903 г. (до введения закона в действие) специальное совещание в Петербурге. Хотя на нем присутствовали земцы по выбору самого Плеве, закон был провален. До этого так же удалось противостоять лечебному уставу и наказу училищным советам.

Народное образование. После революции 1905—1907 гг. правительство пошло по пути оказания помощи земствам и городам в развитии дела народного образования. С 1908 г. стали расти

[64] См.: *Русов А. А.* Указ. соч. С. 91.

[65] См.: *Львов Г., Полнер Т.* Наше земство и 50 лет его работы. М., 1914. С. 49.

сметные отчисления на эту отрасль в земствах. Как раз в этот период земствами вновь поднимается вопрос о всеобщем обучении. Министерство народного просвещения внесло во II Думу законопроект о введении всеобщего обучения. Для этого земства и города должны были выработать сети школ для всеобщего обучения и планы их осуществления. В этом случае министерство обещало назначить пособие на содержание учительского персонала — 390 руб. на школьный комплект (учитель, законоучитель и 50 душ учеников). II Дума была распущена, не успев решить этот вопрос.

Тем не менее 13 июня 1907 г. постановлением Совета министров в распоряжение министерства народного просвещения на вторую половину 1907 г. было передано с этой целью 700 тыс. рублей. III Государственная Дума приняла закон 3 мая 1908 г. о повышении ассигнований на начальное образование. 22 июня 1909 г. был образован школьно-строительный фонд для выдачи ссуд земствам и городам. На это выделили 1 млн рублей. Были установлены правила выдачи ссуд из этого фонда и безвозвратных пособий из средств казны. Законопроект 1907 г. больше не рассматривался. Однако к 1 октября 1909 г. большинство земств успело провести подготовительную работу и возбудить ходатайства о пособиях на введение всеобщего обучения. В основном эти ходатайства были удовлетворены. Но размер субсидий оставался крайне незначительным и был значительно меньше предусмотренного проектом 1907 г.

Важным направлением деятельности земств могла бы стать и юридическая помощь населению. Мысль об этом возникла как результат борьбы земств с телесными наказаниями, их попыток защитить крестьянство от произвола властей. Однако в начале 1898 г. в сообщении губернаторам товарища министра внутренних дел напоминалось о решении Правительствующего Сената, что «учреждение подобной консультации не подходит ни к одному из разрядов дел, вверенных земским учреждениям и перечисленных в ст. 2 Положения о земских учреждениях 1890 г.»[66].

Земства и Столыпинская реформа. К недовольству земских учреждений закон 9 ноября 1906 г. передал организацию дела помощи новым формам земледелия «агрономическим совещаниям» под председательством губернатора, очередному бюрократическому органу при губернских землеустроительных комиссиях. Большинство земств считали, что в их руки следует передать все дело помощи хуторам. На земских собраниях высказывались вполне обоснованные опасения, что чиновники агрономических совещаний будут стремиться во что бы то ни стало проводить предначертанную им свыше политику, не учитывая местных условий, захотят руководить и деятельностью земских агрономических организаций.

Поскольку земства не проявляли активности в помощи хуторам, 25 апреля 1908 г. им была разослана циркулярная теле-

[66] *Белоконский И. П.* Указ. соч. С. 69.

грамма председателя Совета министров, рекомендующая оказывать преимущественную помощь «новым собственникам». Большинство земств признало принцип преимущественной помощи хуторянам противоречащим земскому положению. Об этом говорилось в собраниях Харьковского, Херсонского, Нижегородского, Калужского и других земств. В Екатеринославской губернии М. В. Родзянко призывал к осторожности в содействии хуторскому и отрубному владению, против их исключительных привилегий. Раздавались и другие голоса. Так, гласный В. И. Карпов призывал ввести исключительные меры и премирование за внедрение новых форм землевладения[67].

В соответствии с принятыми решениями земства стали заявлять ходатайства. В ответ последовал циркуляр главноуправляющего землеустройством и земледелием Кривошеина с замечанием, что «главное управление возвращает все поступившие к нему ходатайства об отпуске на 1910 средств на агрономические мероприятия и дает ряд указаний о том, на каких условиях и в каком порядке могут быть удовлетворяемы эти ходатайства»[68]. Пособия земствам разрешили выдавать только на хутора и отруба, при этом высказывалось настоятельное пожелание, чтобы мероприятия эти вели «к непосредственным практическим результатам»[69].

Переселенческое дело. Одно из следствий аграрной реформы Столыпина — резкое увеличение числа крестьян, переселяемых из перенаселенных районов. Однако само по себе переселенческое движение зародилось гораздо раньше[70], и к чести земств следует сказать, что ими всегда уделялось этому вопросу определенное внимание.

К 1906 г. число переселенцев из Европейской России составило 378 тыс. в год[71]. Наибольшее количество уезжало из Полтавской, Черниговской, Могилевской, Витебской, Курской, Екатеринославской, Харьковской, Воронежской губерний. В июне 1908 г. шестью соседними южными губерниями по инициативе Полтавской был принят Устав Южнорусского земского переселенческого союза. В союз входило по два уполномоченных от каждой губернии, ассигнующей средства на содержание агентов для изучения переселенческого дела. В 1912 г. в Полтаве состоялся первый съезд по переселенческому делу. С этого же времени стали издаваться «Известия областной земской переселенческой организации»[72]. Цель этой организации состояла в оказании помощи ходокам и переселенцам. Областной союз привлекал особых людей с агрономическим образованием для удовлетворения нужд

---

[67] См.: Земское дело. 1910. № 1.
[68] См.: Там же. № 2. С. 95.
[69] См.: Там же.
[70] 13 июля 1889 г. был принят общий закон о добровольном переселении в Азиатскую Россию.
[71] См.: *Русов А. А.* Указ. соч. С. 94.
[72] Там же.

не только местных, но и выселившихся в Азиатскую Россию людей.

Земские наемные служащие. Упрочение положения земств позволило им предпринять практические шаги для улучшения положения земских служащих. Эту задачу провозгласил и организованный в 1910 г. журнал «Земское дело». В передовой статье отмечалось, что важная задача журнала — «устранение разобщения цензовых земцев и наемных земских служащих» (№ 1). Последних в 1908 г. насчитывалось около 70 тыс., а к 1913 г. — уже 85[73].

В 1905 г. сформировалось большинство профессиональных союзов лиц почти всех представленных в земствах профессий. В задачу таких союзов входила и защита экономических интересов служащих. В январе 1917 г. в Москве стал выходить журнал организованного в 1915 г. Общества взаимопомощи служащих в Московском уездном земстве. В 1916 г. общество объединяло 637 человек, т. е. около половины служащих земства. Особенно плохо были представлены низшие и малооплачиваемые служащие. Они не имели возможности уплачивать взносы.

Общество имело ссудо-сберегательную кассу с оборотом до 53 тыс. руб. Пособия членам общества выплачивались на обучение детей, лечение, самообразование учителей, а также при несчастных случаях. Одной из своих задач общество считало обеспечение членов предметами первой необходимости, для чего вступило через представителей в московское общество «Кооперация»[74]. Среди членов общества 72 % составляли те или иные категории обучающих, 15 — медики и ветеринары, 5 — агрономы и 13 % — центральные служащие.

Профессиональные общества земских служащих ставили перед управами вопросы, связанные с улучшением их материального положения и расширением прав. На совещании Всероссийского педагогического общества 27—29 августа 1916 г. было постановлено начать кампанию в печати перед министерством народного просвещения, городскими и земскими управами за повышение вознаграждения до размеров, требуемых жизнью и соответствующих званию учителя.

Особую значимость представлял вопрос о пенсиях. В Пермской губернской управе был поставлен вопрос о пенсиях земских служащих. Пенсии эти выдавались по расчетным таблицам Нормального устава 12 июля 1900 г. и были очень малы. При этом абсолютный размер пенсионного капитала неуклонно возрастал как из-за незначительности пенсионных ставок, так и вследствие быстрой смены служащих в земстве, широкой убыли старослужащих. Управа пришла к выводу, что при условии выплаты со стороны губернского земства по 80 тыс. ежегодно, возможно значительно увеличить ставки пенсий. Правда, размер пенсии сильно

---

[73] См.: Земский служащий. 1917. 15 янв.
[74] См.: Там же.

зависел от стажа, и если прослуживший 30 лет и более получал полный средний оклад служащего за пятилетие, то имеющий стаж 15 лет — всего 20 %[75].

Всероссийский земский союз. Последовавшие за земской контрреформой годы ознаменовались большими успехами земств во всех областях хозяйственной деятельности. Правительство тоже изменило отношение к этой сфере земских интересов и больше не чинило препятствий земствам в их стремлении совместно решать хозяйственные и профессиональные проблемы. Именно в это время возникла общеземская организация, не носящая политического характера, но призванная совместными усилиями земств решать важные вопросы общегосударственного значения.

Еще в 1904 г. возникла организация для помощи больным и раненым во время войны. Инициатива исходила от комиссии Московского губернского земства (во главе с Д. Н. Шиповым) для удовлетворения потребностей, вызванных войной. Руководить организацией должен был центральный орган — Комитет (с консультативными функциями) из представителей участвующих земств и уполномоченных на театре военных действий. Представитель организации входил на правах члена в Комитет Красного креста. Скоро в организации состояло уже 15 земств, а общая сумма взноса превышала 1 млн руб.[76]

Однако уже 27 апреля 1904 г. министерство внутренних дел запретило дальнейшее присоединение к организации. Общеземский комитет отдавался под контроль министерства. Тем не менее земские собрания принимали решения о присоединении к организации. Все они были опротестованы губернскими властями на основе формальной незаконности общеземской организации. Законодательно земствам было предоставлено право объединяться по конкретным вопросам экономической деятельности лишь в 1908 г.[77]

В 1904—1905 гг. организация оказала большую помощь на Дальнем Востоке раненым и больным, а в Центральной России — голодающим. Вопросы устройства организации обсуждались на съезде представителей земства 30 августа 1905 г. Для объединения продовольственной помощи пострадавшим губерниям было решено учредить три центральных органа: общеземскую управу, совет и ревизионную комиссию. В голодающих губерниях создавались губернские и уездные комитеты, основные задачи которых — организация под руководством главноуполномоченных общеземской организации помощи голодающим и переселенческое дело.

Общеземская организация просуществовала до 1914 г. и выполнила большую культурно-хозяйственную работу. С началом первой мировой войны перед ней возникли новые задачи: восстанов-

---

[75] См.: Там же.

[76] См.: *Загряцков М.* К вопросу о юридической природе Всероссийского земского союза. М., 1916. С. 11.

[77] Примеч. к ст. 3 Положения 1890 г. по прод[олжению]. 1908.

ление нормальной хозяйственной жизни в селе; призрение семейств, работники которых призваны на войну; уход за ранеными и заболевшими. 30 июля 1914 г. съезд представителей земств конституировал Общеземский союз, с которым и слилась организация. К Союзу примкнула 41 земская губерния[78].

Центральным распорядительным органом Союза было собрание представителей земств — по два от каждой губернии. Собрание собиралось в Москве и имело право приглашать на заседания с правом совещательного голоса компетентных в деле лиц, не вошедших в состав собрания по выбору. Собрание избирало главноуполномоченного и Постоянный комитет Всероссийского земского союза из 10 человек. В него могли входить не только лица из среды собрания, но и представители специальных знаний и «третий элемент». В задачи комитета входила разработка организационных вопросов и практические мероприятия общего характера (например, перевозка раненых на фронте во внутренние губернии). Центральное управление Союза включало в себя эвакуационный, заготовительный, санитарный отделы, отдел санитарных поездов. Центральная земская организация существовала на средства, которые составлялись из пособий от государства, ассигнований земских собраний и частных пожертвований.

Местные организации Союза были представлены губернскими и уездными комитетами. Первые состояли из избираемых в ГЗС гласных, управы в полном составе, представителей, уездных комитетов (по 1 от уезда), членов санитарного бюро земства и санитарного совета губернии. В задачу губернских комитетов входило своевременное и планомерное распределение поступающих раненых и больных по уездам и местностям губернии; сбор сведений о свободных помещениях и осведомление уездов о возникающих нуждах в помещениях; забота о размещении раненых в лечебных учреждениях губернского земства и устройство для них специальных госпиталей; субсидии недостаточным уездным комитетам.

Уездные комитеты состояли из уездных гласных, избираемых УЗС, и членов управы. Они учреждались по мере необходимости и в своей деятельности согласовывались с местными условиями. В некоторых уездах вся работа выполнялась наемными служащими. Иногда в качестве организационных пунктов использовались земские лечебницы.

На тех же принципах был основан и Союз городов. Представители Всероссийского земского союза входили в городской комитет. На местах представители земских и городских союзов образовывали согласительные комиссии, координирующие деятельность организаций. В 1915 г. произошло организационное объединение Союзов.

Земский союз получал помощь и от ранее существовавших земских организаций, в частности Южнорусской переселенческой организации. Осуществлялось сотрудничество и с аналогичными

[78] См.: *Загряцков М.* Указ. соч. С. 16.

организациями на окраинах. Для помощи польскому населению, пострадавшему от военных действий, вошли в сношения с польским Центральным обывательским комитетом. Подобное сотрудничество осуществлялось и на Кавказе. Союз кавказских городов присоединился к городскому и сотрудничал с земским[79].

Ассигнования правительства Земскому союзу были щедрыми и предоставлялись в виде безвозвратных пособий, но при условии контроля со стороны особого ведомственного совещания под председательством одного из членов военного совета. Следует отметить, что не существовало специальных правил распределения дотаций между губерниями, и часто оно превращалось в орудие политического давления. Поэтому ряд авторов предлагал установить гласный контроль за распределением пособий, основанным на представительном начале[80].

Изменения в законодательстве. Послереволюционные уступки правительства сказались и на законодательстве о местном самоуправлении. 5 октября 1906 г. были приняты новые правила выборов от сельских обществ. Это позволило гласным из крестьян почувствовать себя увереннее, сплотиться на почве крестьянской солидарности. Крестьяне были уже не те, что начинали работать в земстве сразу после отмены крепостного права. Они внимательно вникали во все детали земского дела, стремились в максимальной мере использовать свои права и сделать фактическим провозглашенное в законе равенство. Принципиальный характер принимало желание гласных-крестьян участвовать в работе всех комиссий, быть представленными в составе управы и в числе губернских гласных, среди почетных мировых судей.

Активизация крестьянства, рост значения земской деятельности позволили заняться вопросом о мелкой земской единице. Правительственный проект организации волости был внесен во II Государственную Думу 20 февраля 1907 г. В объяснительной записке говорилось о необходимости устранить из области крестьянского управления принцип административной опеки. Но тут же оговаривалось, что «отсутствие в настоящий момент окончательно определившихся норм» не дает возможности придать проекту «смелый и вполне законченный характер коренной реформы»[81].

Согласно проекту, поселковое и волостное управление должно было подчиняться участковому комиссару и уездному совету. За выборными должностными лицами волостного управления сохранялся широкий круг административно-полицейских обязанностей. Местные финансы превращались в прибавку к уездному земскому обложению. Частные владельцы недвижимого крупного имущества наделялись особыми льготами. Волостные старшины наделялись правом налагать штрафы на жителей волости и, в свою очередь, исполняли поручения участковых комиссаров.

---

[79] См.: Там же. С. 18—19.
[80] См.: Там же. С. 29.
[81] Земское дело. 1910. № 1. С. 29.

После опубликования проекта, как обычно, последовали многочисленные ходатайства земств: об увеличении числа гласных, уменьшении ценза в целях расширения круга избирателей. Кроме того, они указывали на нерешенность вопроса с мелкой земской единицей.

После разгона II Думы проект пересматривался в Совете по делам местного хозяйства и снова попал в Думу лишь в декабре 1908 г. С января над правительственным волостным проектом работала думская подкомиссия, некоторые общие принципы обсуждались предварительно общим собранием комиссии по местному самоуправлению. Если правительственный проект исходил из начал волостного управления, то подкомиссия — из соображений необходимости сделать волость земской.

Заключения волостной подкомиссии состояли в следующем: волость должна быть бессословной; она должна быть связана с уездным земством; волость должна быть низшим органом общественного самоуправления с местными и некоторыми административными функциями; избирательное право в волости должно быть цензовым. Предполагалось предоставить волости и право самообложения, но по оценкам губернского или уездного земства.

Надзор за волостным управлением должны были осуществлять земские начальники. По их протесту дело передавалось в присутствие уездного съезда. Жалоба на решение съезда могла подаваться в губернскую инстанцию.

Было признано необходимым вместе с реорганизацией волости провести и частичную реформу податного дела. Но проекты так и не были реализованы и вплоть до Февральской революции вопрос о мелкой земской единице решен не был.

Во втором десятилетии XX в. действие Положения распространилось на некоторые области России, в частности Астраханскую губернию (кроме казачьего войска, калмыков и Киргизской орды), Оренбургскую (кроме казачьего войска) и Ставропольскую (кроме кочевий). Губернские города Челябинск и Троицк составили здесь особые земские единицы. Земельный ценз в разных уездах составлял там от 185 до 500 десятин.

Рост городского населения, развитие хозяйства, совершенствование системы земского налогообложения вели к тому, что многие города стали тяготиться своим положением в земстве. Они ходатайствовали о выделении их в особую земскую единицу. Закон 6 июня 1910 г. об обложении городского недвижимого имущества государственным налогом породил более 30 таких ходатайств от городов.

Следует признать, что в решении земского вопроса правительство Николая II не проявило расторопности. Все более или менее значительные проекты так и не стали законами. Существенные изменения в законодательстве произошли лишь после Февральской революции.

3. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА О ЗЕМСТВАХ

3 марта 1917 г. была принята Декларация Временного правительства, где во главу угла предстоящих преобразований ставилась реформа местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права. Было создано Особое совещание по реформе местного управления и самоуправления под председательством С. М. Леонтьева. В ней участвовали: Н. Н. Авинов, Б. Б. Веселовский, В. Н. Твердохлебов, Д. Д. Протопопов, В. Н. Шретер, А. А. Станкевич, И. Ф. Цызырев, Н. М. Тоцкий, Д. И. Калистов, А. В. Терской, Н. Н. Виноградский, А. А. Буров и др. Начав работу 25 марта, совещание выработало к октябрю основные проекты, которые и были утверждены Временным правительством.

В число проектов входили: устройство волостного земства, волостных финансов и наказ по выборам в волостное земство; реформа земского избирательного права, наказ по земским выборам, изменение земского Положения, учреждение банка городского и земского кредита; введение земств в Сибири и Архангельской губернии, в Степном крае, в инородческих местностях Астраханской и Ставропольской губерний, наказы по выборам в этих местностях; введение земства в Туркестанском крае; введение земских советов в Лифляндской и Эстляндской губерниях, введение земства в незанятых неприятелем местностях Виленской и Ковенской губерний; поселковое управление и наказ по выборам поселковых гласных; положение о милиции, об административных судах и комиссарах.

Была закончена разработка проекта введения земства в казачьих областях (Донской, Кубанской, Терской); в Измаильском уезде Бессарабской губернии; в Уренхайском крае. Наметились основания земской реформы для Кавказа.

Трудно сказать, как бы пошло претворение в жизнь этих проектов, а также деятельность учреждаемого ими самоуправления. Ввести законы в действие оказалось невозможным, ввиду того что в октябре одержала победу пролетарская революция. Поэтому ограничимся изложением наиболее важных проектов.

Основой преобразования был, несомненно, проект о волостном земстве. Поскольку земские деятели имели немалое влияние в послефевральских правительственных учреждениях, этот закон отвечал всем потребностям, неоднократно выражавшимся земствами и прежде.

Положение о волостном земстве было утверждено 21 мая и через несколько дней опубликовано. Но наказ был опубликован лишь в середине июня, а до мест дошел еще позже. Необходимость ускорить выборы в Учредительное собрание побудила сократить сроки для выборной кампании, но все же к ней приступили лишь в августе.

Выборы в волостное земство осуществлялись по мажоритарной системе. Применение пропорциональной системы допускалось для всех волостей уезда по постановлению губернской управы, для отдельных волостей — с утверждения министра внутренних дел.

Число гласных определялось по 20—50 на волость, в зависимости от количества жителей. Корпус гласных составлял волостное земское собрание. Председатель избирался гласными из своей среды. Исполнительным органом была волостная земская управа во главе с председателем.

Выборы в уездное земство проводились обязательно по пропорциональной системе. Города составляли самостоятельный избирательный округ. В них допускалась и мажоритарная система выборов. Города с населением не менее 50 тыс. жителей и губернские не выбирали гласных в уездное земство, так как сами приравнивались по правам к уездному земству. Здесь гласных ГЗС выбирали городские думы.

Гласные губернии выбирались УЗС или городскими думами. Их общее число значительно возросло по отношению к Положению 1890 г.

В состав земских собраний входили только избранные гласные. От участия в них представителей ведомств и должностных лиц полностью отказались. Председатель избирался гласными из своей среды на один год. Обязанность гласного исполнялась безвозмездно, но собраниям предоставлялось право возмещать им расходы по поездкам в собрание, в виде путевых и суточных (3 и 5 руб. в сутки). Присяга гласных была заменена торжественным обещанием, одинаковым для всех независимо от религии и убеждений. Очередные собрания созывались раз в год, чрезвычайные — по мере надобности, без всякого разрешения и без утверждения программы.

Должностные лица управ не утверждались. Выбирать в управу можно было не только гласных, но и вообще любого гражданина, имеющего где-либо избирательное право. Заместитель председателя управы избирался тоже собранием. Срок полномочий управы составлял три года. Не допускалось совмещения земских должностей ни с какими другими платными должностями по государственной и общественной службе. Члены управы и председатель не могли принимать участие в земских подрядах и поставках.

За управами оставалось право избирать особых лиц для заведования отдельными отраслями, комиссии и специальных сборщиков. Земские служащие перестали утверждаться в должности административным аппаратом. Им предоставлялось устраивать союзы для защиты профессиональных нужд и удовлетворения культурных запросов. Свободно могли собираться съезды служащих.

Закон 9 июня 1917 г. предоставил земствам широкое право образовывать друг с другом союзы и товарищества. Дела такого рода решались явочным порядком. Устанавливалось только

два ограничения: такие союзы не могли самостоятельно устанавливать налоги и издавать обязательные постановления для жителей. Эти организации существовали на взносы отдельных земств и займы.

Закон 6 сентября 1917 г. устанавливал для староземских губерний, где хозяйство тесно срослось с городским, условия выделения городов из земства. Для этого необходимо было соглашение заинтересованных земского собрания и городской думы. Если его по каким-то причинам не достигали, то порядок взаимных расчетов должен был устанавливаться законодательно.

Земство получало новое место и значение в общем строе государственного управления. Самоуправление становилось аппаратом государственного управления, ему передавалась вся полнота власти на местах[82]. К новым функциям местного самоуправления следует отнести: оказание юридической помощи населению, заведование школьным делом в учебном отношении, устройство бирж труда, меры по охране труда, заведование милицией.

Обязательные постановления земств губернский комиссар мог опротестовать лишь в случае нарушения закона или вернуть земству для вторичного рассмотрения по существу. Право издавать такие постановления предоставлялось и уездным земствам. Закон 25 марта 1917 г. о государственной хлебной монополии возложил основные мероприятия на земство. Закон 21 мая упразднил все волостные комитеты как органы государственного управления.

Особый порядок устанавливался для обязательных постановлений. Их принятие требовало квалифицированного большинства в собрании. Губернский комиссар мог приостановить всякое, хотя бы и законное, постановление (обязательное) до приведения его в исполнение. В таком случае он передавал протест на рассмотрение земского собрания. Если последнее настаивало на своем, вторичный протест комиссар внести уже не мог.

Надзор за постановлениями волостного земства осуществлялся в плане не только законности, но и целесообразности. Он осуществлялся уездным земством, которое утверждало постановления волости об отчуждении или залоге недвижимости, размере некоторых сборов, заключении договоров более чем на 10 лет и пр.

Уездный и губернский комиссары осуществляли надзор за деятельностью губернских и уездных земств, а также волостного земства. Он выражался в форме протестов. Губернский комиссар вносил их в административный отдел окружного суда, а уездный — административному судье уезда (на волостное земство). Протесты допускались лишь в случае нарушения закона.

Закон 22 сентября 1917 г. предусматривал пути упорядочения земских финансов. Облагалась по-прежнему недвижимость. При

[82] См.: *Веселовский Б. Б.* Земство и его новое устройство. Пг., 1917. С. 23.

этом, находясь в условиях войны, правительство приостановило рост пособий земствам из казны. Кроме того, рост государственных налогов на торговлю и промышленность исключал для земств возможность поправить дела за этот счет. Улучшения сводились к следующему: устанавливалась надбавка в пользу земств к государственному подоходному налогу; устанавливалось обложение сельских построек, даже не приносящих доход; разрешалось устанавливать специальные сборы с владений, особо выигрывающих при проведении тех или иных хозяйственных мероприятий; разрешались попутные сборы с железнодорожных и водных грузов.

Закон 17 июня 1917 г. определил, что волостные земства могут взимать, как правило, не более 30 % уездных сборов. Увеличение обложения было возможно только с разрешения УЗС. Обложение крупных торгово-промышленных заведений и казенных лесных дач ограничивалось 1/5 уездного сбора. 4/5 поступало в распределительный фонд по уезду, из которого УЗС производило назначение более нуждающимся волостям.

Законом 19 сентября касса городского и земского кредита была преобразована в Государственный банк земского и городского кредита. Операции банка должны были открыться с ноября 1917 г. Правилами 8 августа правительством принимались на себя поручительства по тем займам земств, которые признавались им заслуживающими уважения.

15 июля 1917 г. было утверждено Временным правительством Положение о поселковом управлении. Его предстояло ввести в железнодорожных, пристанционных, пристанских, фабрично-заводских, рудничных, промысловых, дачных и иных населенных местах, если там имелись достаточно выраженные местные потребности в благоустройстве.

Особого внимания заслуживает закон 17 апреля 1917 г. о милиции. По закону милиция представляла собой исполнительный орган государственной власти. В городах она подчинялась городскому земству, вне их — уездному. УЗС решало, сколько нужно иметь в уезде участков с участковым начальником во главе. Одновременно упразднялись станы и становые приставы. УЗС определяло количество милиционеров, живущих в отдельных селах и деревнях, а также сколько средств следует отпускать на их содержание.

В городах дума решала аналогичные вопросы. Для расходов на содержание милиции уездным земствам и городам предполагалось передать все суммы из казны, которые прежде тратились на полицию в городе и уезде. Приплата от самоуправления требовалась только при наличии желания повысить жалованье служащим в милиции или увеличить их число.

Должность начальника милиции замещалась уездной или городской управой. Начальник отвечал перед уездным земством или городом за работу милиции. Он сам выбирал себе помощников, которые заведовали отдельными участками милиционеров.

Служащие в милиции назначались начальником, который отвечал за прием на службу квалифицированных работников.

Губернскому комиссару и министру внутренних дел предоставлялся ряд прав по отношению к милиции. В министерстве под руководством министра создавалось Управление по делам милиции, по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан. Министр получал право производить ревизию милиции, издавать для нее правила, наказы и инструкции. В губернии работал назначенный министром внутренних дел правительственный инспектор милиции. Это должностное лицо не подчинялось земству или городу, зависело только от министра и губернского комиссара. Он мог указать на неправильности в работе милиции, потребовать от земства или города отстранить от должности некомпетентного начальника милиции.

Задача охраны порядка и безопасности становилась, таким образом, одной из составных частей земской и городской деятельности, а служащие в милиции — одной из категорий земских служащих[83].

По закону милиционером мог быть любой русский подданный, достигший 21 года, если он не состоял под следствием или судом, не был наказан за кражу, мошенничество и подобные преступления, а также не являлся несостоятельным должником, состоящим под опекой расточителем либо содержателем домов разврата. Начальник милиции должен был иметь еще среднее образование.

* * *

Критическое положение в стране оказалось непосильным для Временного правительства. Летом 1917 г., в период кризиса власти, все российские партии пытались четко осознать, каким видится путь выхода из кризиса.

Большинство русских политических партий исходило из необходимости созыва Учредительного собрания. Представлялось, что там решится вопрос о форме правления, основных социально-экономических преобразованиях. Оставляя в стороне вопросы о власти, отметим здесь лишь тот факт, что во всех партийных программах более или менее подробно затрагивались вопросы, связанные с местным самоуправлением.

Так, партия социалистов-революционеров (эс-эров) высказывалась за «предоставление городским и сельским общинам самых широких прав по обложению недвижимых имуществ и по принудительному отчуждению их, особенно в интересах удовлетворения жилищной нужды рабочего населения; за коммунальные земскую, а равно и государственную политику, благоприятствующую развитию кооперации на строго демократических трудовых началах»[84].

---

[83] См.: *Ленский Н. А.* Милиция. Пг., 1917.

[84] Программы русских политических партий перед Учредительным Собранием. М., 1917. С. 20.

Партия Народной свободы (конституционно-демократическая) полагала, что «круг ведомства органов местного самоуправления должен простираться на всю область местного управления, включая полицию безопасности и благочиния и за исключением лишь тех отраслей управления, которые в условиях современной государственной жизни необходимо должны быть сосредоточены в руках центральной власти»[85]. За «повсеместное введение организованного на широких демократических началах земского, городского и сельского самоуправления» с передачей в его ведение всех местных дел, в том числе и полиции, высказывались и в программе трудовой (народно-социалистической партии)[86].

За «широкое местное самоуправление» высказывались в своих программах буржуазно-трудовая[87] и российская социал-демократическая рабочая[88] партии. Радикально-демократическая партия отстаивала необходимость демократизации и полной независимости местного самоуправления[89]. Либерально-республиканская партия (бывшие октябристы) также толковали о широком самоуправлении всего населения[90].

Следовательно, демократическое и полновластное самоуправление к лету 1917 г. уже отчетливо сознавалось ведущими политическими силами как важная предпосылка установления демократического режима в стране в целом.

На первый взгляд, программа реформы земства, разработанная Временным правительством, совсем не дурна. Она отразила в себе все многолетние чаяния российского земства, а также вполне отвечала всем требованиям современных буржуазных демократий. Мы, однако, не можем сказать, как эти нормы заработали бы в конкретных условиях России: почти ни один из приведенных законов не успел войти в действие. Можно только сказать, что реализация этой программы правительства смогла бы удовлетворить представителей большинства политических партий современной России.

Проблемы местного, в частности земского, самоуправления стояли и на I Всероссийском съезде Советов, который собрался летом 1917 г. (большевики в нем почти не были представлены). Участники съезда предполагали отвести земствам большую роль в будущем строе. Так, предполагалось вручить ему не только общее заведование делом народного образования, но и право издания местных школьных законов. Компетенция земств в этом вопросе должна была вобрать ряд функций, прежде взятых на себя государством. Земству, в лице ГЗС, составленных целиком из представителей уездных земств, отдавались широкие функции

---

[85] Там же. С. 39—40.

[86] Программы политических партий в России/Под ред. И. В. Владиславлева. М., 1917. С. 60.

[87] См.: *Нищенский А.* Полный сборник программ всех политических партий в России. Лумяки, 1917. С. 57.

[88] Программы русских политических партий ... С. 28.

[89] См.: *Нищенский А.* Указ. соч. С. 55.

[90] См.: Там же. С. 59.

по местному законодательству, по нормированию дела в губернии[91].

Аграрная секция съезда, предлагая принцип аграрного кодекса, внесла на рассмотрение следующую формулировку: «Верховное право распоряжений ею (землею) должно принадлежать всему народу, заведывающему ею через демократические органы своего самоуправления, начиная от волостных земств и кончая центральной народной властью»[92]. Волостному земству должна была принадлежать важная роль в создании и организации деятельности земельных комитетов, одной из важных задач которых признавалось сбережение земельного имущества от расхищения.

Летом 1917 г. процесс перестройки земской системы быстро набирал скорость. К сентябрю—октябрю уже сформировались волостные земства. При этом возникали разнообразные коллизии между старыми и стихийно созданными земствами. Так, Скопинское земство, самочинно организованное выборами населения, было лишено кредитов по приказу министерства внутренних дел[93].

В Пензе губернский учредительный съезд избрал весь новый состав губернской земской управы и губернского комиссара. Старой управе было предложено сложить полномочия. Но прежний состав отказался это сделать, ссылаясь на формальные причины. Была послана телеграмма князю Львову. Последний предложил управе не снимать полномочий и указал, что она отвечает за сохранность земских капиталов и земского хозяйства. Тем не менее старая управа вынуждена была уйти, запротоколировав это событие в журналах управы. В состав новой управы вошло два социал-демократа и шесть эсеров. Однако ее полномочия не были признаны министерством внутренних дел. Земству предстояли срочные платежи, а денег не было. Казначейство и банки приостановили выдачи по ассигновкам новой управы. Налоги не поступали, а недоимки росли.

Аналогичный случай произошел в Златоустовском земстве, где крестьянство выразило недоверие старому земству и на крестьянском съезде избрало новое.

Деятельность земств протекала в сложных условиях. После корниловского мятежа в деревне начались погромы и захваты. В результате традиционной политики гонений на «третий элемент» в деревне и на местах не хватало кадров интеллигенции. Для оперативного решения проблемы некоторые земства стали устраивать курсы для подготовки секретарей и бухгалтеров волостных земств. Многие губернские земства учредили специальные отделения, предназначенные для руководства работой волостных земств[94]. В целом выборы в волостные земства прошли

---

[91] См.: Первый Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов. М.; Л., 1931 Т. 2. С. 281.

[92] Там же. С. 299.

[93] См.: Там же. С. 267.

[94] См.: Земское дело. 1918. № 1. С. 6.

обыденно, не привлекли внимания общества. Но интеллигенция и старые земские работники чаще всего при выборах устранялись от участия в учреждениях самоуправления.

После Октябрьской революции земские учреждения некоторое время пытались, по их выражению, «удержаться на беспартийной демократической позиции»[95]. Они поставили перед собой цель вновь пробудить в демократической интеллигенции тягу к земской работе. Без этого им представлялся немыслимым успех любых местных начинаний.

По мере утверждения Советской власти земские деятели постепенно оказывались в лагере контрреволюции. Тому было немало причин: неудача большинства старых деятелей во время выборов в волостные комитеты, позднейшая замена во многих местах этих органов комитетами бедноты или волостными советами, неприязненное отношение крестьян и властей к «дворянскому» земству. Едва ли не главной причиной стала антибольшевистская позиция партии кадетов, к которой принадлежали многие ведущие земцы.

Многие земские деятели резко высказывались в адрес Советской власти. Волна протеста прокатилась по земствам в связи с разгоном Учредительного собрания. Так, с протестом против ареста членов Учредительного собрания выступило Волынкое земство. Уфимское уездное земское собрание приняло резолюцию протеста против насилий над местным самоуправлением и свободой печати, призывало демократические силы к единению и прекращению гражданской войны[96].

Сложное положение земств усугублялось ростом дороговизны в стране, в результате чего приходилось выходить за пределы сметных ассигнований. Приток взносов в земскую кассу почти прекратился, и к концу 1917 г. потребность в кредите превысила 80 млрд руб. После победы Октябрьской революции государственный кредит вообще закрылся для земств, поэтому им пришлось постепенно сокращать число своих учреждений.

Тем не менее в ноябре 1917 г. состоялся земский съезд, который пытался наметить пути преодоления кризиса, правда, безуспешно. Последний съезд должен был открыться 18 января 1918 г. и состоять из представителей «обновленных земств». Предполагалось решить на нем вопрос, в частности, о мирной работе Всероссийского Земского союза.

Декретом СНК от 27 декабря 1917 г. состав Земского Союза был распущен. Был образован комитет, которому предстояло разработать вопрос о ликвидации союза и роспуске земств вообще. Бывший земский статистик С. П. Середа, сотрудничая в комиссии III Съезда Советов в январе 1918 г., выразил обычное

[95] Там же. С. 7.

[96] См.: Там же. На защиту Учредительного собрания встали также: Мологское УЗС, Новгородское ГЗС, Тверское ГЗС, Тихвинское, Череповецкое, Могилевское УЗС, Нижнедевецкое, Спасское УЗС, Екатеринославское ГЗС, Козловское, Воронежское УЗС и др.

для того времени мнение, что «было бы вопиющим противоречием и непоследовательностью, если бы пролетариат, стремясь к своему господству, остановился в смущении, как перед святыней, перед существующими органами местного самоуправления»[97]. Большинство на съезде склонялось к упразднению земств как «подспорья отживающего буржуазного общества».

Сознавая неизбежность такого решения, авторы «Земского дела» с сарказмом писали: «Нищая, безграмотная, ковыряющая до сих пор сохой землю деревня, периодически голодающая, входит ныне в царство социализма, высшей справедливости. Всего только 13 лет тому назад было отменено телесное наказание, еще год тому назад безраздельно царил в деревне произвол земского начальника, урядника и волостного старшины, до глубин развращавший народное правосознание, — а теперь, милостью Смольного, — декретируется наступление «социализма» или, иначе говоря, делается резкий скачок в сторону анархии»[98].

С этого времени земские учреждения по сути дела прекратили существование. Многие земские деятели оказались в рядах Белой армии и в эмиграции. Другая часть, например П. Долгоруков, пала жертвой «красного террора». Лишь немногие, преимущественно представители земской демократической интеллигенции, смогли найти себя в социалистической России.

---

[97] Там же. С. 36.
[98] Там же. С. 37.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С нашей современной точки зрения уничтожение органов местного самоуправления представляется, конечно, очевидной и трагической ошибкой Советского государства. Всем теперь ясно, какую пользу могли принести земские традиции, богатый опыт культурно-хозяйственной работы, широкие возможности привлечения к полезной деятельности интеллигенции.

Понятно. что далеко не все земцы могли бы принять социалистическую революцию, но исторически сложившаяся, доказавшая на деле свою жизнеспособность и эффективность система могла и должна была быть использована. А существование в стране такого рода демократического учреждения, где решением хозяйственных дел могли бы заниматься и отстраненные от политического участия классы, могло бы стать важной гарантией прав личности.

Однако ошибки как раз не было. Ведь диктатура пролетариата предполагает классовый подход к субъектам управления, даже хозяйственного, и на самом низком уровне. Это одновременно жесткий централизм и регламентация во всей системе управления снизу доверху. Государство проникает во все сферы жизни общества и не допускает подлинного самоуправления, подобного земскому, независимо от его классового состава.

Кроме того, управление хозяйством предполагает компетентность. В противном случае ничего не остается, как применять классовый и партийный подход. Именно эту слабость сами земцы успели заметить за Советами, которые, едва возникнув, занялись фракционной борьбой и дележкой фондов.

Итак, после Октябрьской революции земские учреждения будущего не имели... Другое дело — наши дни, когда опыт земств вновь требует самого внимательного изучения. Уникальность этого опыта состоит в сосуществовании на местах двух параллельных систем управления — государственной и представительной от населения. Не имея властных полномочий, завися от государственных учреждений, земства сумели организовать достаточно эффективно всю свою деятельность. Этому успеху способствовали как отдельные земские деятели, настоящие энтузиасты земского дела, так и то обстоятельство, что у этих учреждений была финансовая независимость.

В условиях демократического государства, нормального рынка опыт земского налогообложения, организации работы по отдельным отраслям хозяйства, конечно, пригодится. Если этот путь невозможен, не будет потребности и в учреждениях типа земств. Остается только надеяться, что мы еще будем свидетелями продолжения истории российского земства.

ОГЛАВЛЕНИЕ

УТВЕРЖДЕНО К ПЕЧАТИ УЧЕНЫМ СОВЕТОМ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА РАН

Корректор М. М. Сапожникова

Художник М. Л. Блох

Сдано в набор 13.05.93 г. Подписано в печать 16.07.93. г. Формат 60×90 1/16.
Печать высокая Печ. л. 8,5 Тираж 2000 экз. Заказ 741. Цена договорная

Щербинская типография Минстанкопрома
г. Москва 142002 ул. Типографская, д. 10.

КЛИШИН И ПАРТНЕРЫ

коллегия адвокатов

Московская городская коллегия адвокатов КЛИШИН И ПАРТНЕРЫ образована на основании постановления Правительства Москвы от 19 января 1993 г. № 36 «О образовании в г. Москве третьей коллегии адвокатов» (свидетельство о регистрации № 002 от 9 марта 1993 г.).

Коллегия адвокатов КЛИШИН И ПАРТНЕРЫ предоставляет комплексные юридические услуги. Среди основных направлений юридической деятельности — правовое регулирование деятельности предприятий в Российской Федерации: подготовка юридических документов по учреждению, преобразованию и ликвидации на территории Российской Федерации предприятий различных организационно-правовых форм; юридическое обеспечение приватизации государственных и муниципальных предприятий; банковское и страховое дело; налоговое законодательство; валютное регулирование; инвестиционная деятельность; таможенное законодательство; недвижимость и строительное дело; коммерческие сделки, в том числе в сфере внешнеэкономической деятельности; защита прав и интересов клиентов в органах суда и арбитража.

Коллегия адвокатов КЛИШИН И ПАРТНЕРЫ тесно сотрудничает с Верховным Советом и Правительством Российской Федерации, а также с Правительством Москвы. Многие члены коллегии активно участвуют в нормотворческой деятельности и арбитражной практике.

Клиентами коллегии КЛИШИН И ПАРТНЕРЫ являются государственные органы и учреждения, крупные государственные предприятия, общественные организации, совместные и частные предприятия. Среди иностранных клиентов коллегии — компании США, Великобритании, Германии, Италии, Франции, Швеции, Бельгии, Японии, Израиля и других стран. КЛИШИН И ПАРТНЕРЫ поддерживает деловое сотрудничество со многими зарубежными юридическими фирмами.

Наш адрес: Россия, Москва, 107066, ул. Новая Басманная, 37.
Контактные телефоны: (095) 261-0990, 267-4601, 267-5089
факс (095) 261-4446

